



**VANESSA FILIPA
GONÇALVES
MAGALHÃES**

**UM AGRUPAMENTO COM CONTRATO DE
AUTONOMIA: OPINIÕES DOS DOCENTES**



**VANESSA FILIPA
GONÇALVES
MAGALHÃES**

**UM AGRUPAMENTO COM CONTRATO DE
AUTONOMIA: OPINIÕES DOS DOCENTES**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação, área de especialização em Administração e Políticas Educativas, realizada sob a orientação científica do Doutor Jorge Adelino Costa, Professor Catedrático do Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro

o júri
presidente

Doutor António Augusto Neto Mendes
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

Doutor Jorge Adelino Rodrigues Costa
professor catedrático da Universidade de Aveiro (orientador)

Doutor Aníbal Rui Carvalho Antunes Neves
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

Dedico este trabalho aos meus pais, Orquídea e Carlos.

agradecimentos

Agradeço a todas as pessoas que de forma directa ou indirecta contribuíram para que este trabalho exista.

Agradeço, em primeiro lugar, ao Professor Jorge Adelino Costa, pela disponibilidade que sempre revelou na orientação este trabalho, fazendo sugestões fundamentais para a sua realização.

Ao Agrupamento Z que através da simpatia da sua direcção se revelou muito prestável, o meu agradecimento pela colaboração em tudo o que lhes solicitei.

Agradeço à Celeste que me ajudou, emprestando-me e oferecendo-me alguns dos livros que utilizei para a elaboração deste trabalho. Agradeço ainda a disponibilidade revelada na revisão de alguns capítulos do trabalho.

Ao João agradeço a disponibilidade com que ouviu as minhas preocupações e a compreensão pelo stress de alguns momentos.

Por fim, agradeço aos meus pais, Orquídea e Carlos, assim como à minha irmã Daniela, que sempre me apoiaram em todos os momentos. Obrigada pelo apoio moral e afectivo, fundamental para a concretização deste trabalho.

palavras-chave

Autonomia das escolas; Contrato de Autonomia.

resumo

A presente dissertação centra-se no estudo de uma temática que tem sido fortemente discutida nas últimas décadas, não só em Portugal, como também num considerável número de outros países – a autonomia das escolas.

Iniciamos o trabalho com a análise histórica e legislativa do que tem sido o desenvolvimento da autonomia das escolas no Sistema Educativo Português, desde a década de 70 até à actualidade. De seguida, centraremos a nossa atenção na contratualização da autonomia enquanto uma das mais recentes estratégias que o Ministério da Educação tem vindo a aplicar, como forma de atribuir às escolas algumas margens de autonomia. Através deste “instrumento de autonomia escolar”, o Ministério da Educação tenta dar resposta aos interesses e necessidades de cada Escola ou Agrupamento de escolas de modo a ultrapassar as dificuldades com que sempre se deparou no desenvolvimento da Autonomia Escolar, tendo em conta, designadamente a aplicação de normativos legais, comuns a todas as escolas, menosprezando as diferenças que estas possuem entre si.

A vertente empírica deste estudo enquadra-se neste contexto, como uma tentativa de verificar se as margens de autonomia concedidas a uma das 22 Escolas que celebrou um Contrato de Autonomia com o Ministério da Educação (em Setembro de 2007) são já percepcionadas pelos respectivos docentes ou se o Contrato de Autonomia é apenas mais um documento formal, que pouco ou nada influencia o funcionamento do Agrupamento. Nesta investigação recorreremos a uma abordagem interpretativa, baseada na análise dos documentos mais relevantes neste processo de contratualização da Autonomia, assim como nas respostas obtidas através da aplicação de um inquérito por questionário aos docentes do Agrupamento em estudo.

keywords

Autonomy of schools; Autonomy contracts.

abstract

The present dissertation is focused on the study of a subject which has systematically been discussed over the last decades, not just in Portugal, but also in a significant number of countries – the autonomy of schools. This work initiates with an historical and legislative analysis of what has been the development of the autonomy of schools within the Portuguese School System, since the 1970s to the present. Subsequently, we will center our attention on the establishment of autonomy contracts as one of the recent strategies that the Ministry of Education has implemented, as a means to empower the schools with some margins of autonomy. By means of this “instrument of school autonomy”, the Ministry of Education is trying to respond to the interests and needs of each School so as to overcome the difficulties which have always arisen from the development of School Autonomy, taking into consideration namely the implementation of legal norms, common to every school, but disregarding the differences between them. The empirical realm of this study is set within this context as an attempt to verify if the margins of autonomy conceded to one of the 22 Schools with whom the Ministry of Education celebrated Autonomy Contracts (in September 2007) are already perceived by its teachers or if the Autonomy Contract is merely another formal document which produces little or no influence over the functioning of the School. In this research we will make use of an interpretative approach based on the analysis of the most pertinent documents in this process of the establishment of autonomy contracts, as well as of the responses obtained through the application of a questionnaire to the teachers in the School under study.

Índice

Introdução	3
1. Pertinência da Investigação do tema.....	3
2. Questões e Objectivos de Estudo	4
3. Orientação Metodológica – Breves Considerações	6
4. Organização do trabalho	7
Capítulo 1: A Autonomia da Escola em Portugal – Enquadramento histórico e legislativo	9
1. Década de 70 – Centralização, Democracia e Participação	9
2. Década de 80 – Descentralização vs Centralização Desconcentrada	12
3. Década de 90 – Autonomia e Contratualização.....	14
4. Na Última Década	17
Capítulo 2: Autonomia da Escola – Requisitos Político-Organizacionais	21
1. Descentralização e Desconcentração do Sistema de Ensino	21
1.1. Centralização.....	22
1.2. Descentralização	22
1.3. Centralização Desconcentrada	24
2. Definição e Caracterização de Autonomia.....	25
2.1. Conceitos de Autonomia.....	25
2.2. Autonomia da Escola: dimensões que pode assumir	27
2.3. Autonomia e Mudança	28
2.4. Autonomia Decretada vs Autonomia Construída.....	30
3. Actores na construção da autonomia Escolar.....	32
3.1. O papel do Estado – Poder Central	33
3.2. Municípios – Poder Local.....	34
3.3. Contexto local - Comunidade Educativa	37
4. Agrupamentos de Escolas - Oportunidades de Autonomia.....	39
5. Os Instrumentos da Autonomia Escolar	41
5.1. O Projecto Educativo de Escola - Autonomia e Identidade da Escola.....	41
5.2. O Contrato de Autonomia	44
Capítulo 3: Metodologia do Estudo	50
Introdução	50
1. Metodologia Qualitativa	50
2. O Estudo de um Caso - Opções Metodológicas	52

3. Técnicas de Investigação	54
3.1. Análise Documental	54
3.2. Inquérito por Questionário.....	55
4. Design da Investigação	57
5. Constrangimentos inerentes ao Estudo	58
Capítulo 4: O Contrato de Autonomia: Opinião dos Docentes de um Agrupamento	60
1. Contextualização e Caracterização do Estudo	60
1.1. Caracterização Histórica e Geográfica do Concelho	60
1.2. Caracterização Socio-económica do Concelho.....	61
1.3. Caracterização do Agrupamento de Escolas Z	61
1.4. Contrato de Autonomia do Agrupamento de Escolas Z.....	62
1.5. Projecto Educativo do Agrupamento	65
2. Desenvolvimento do Contrato de Autonomia: Opinião dos Docentes	67
2.1. Selecção dos Inquiridos	67
2.2. Caracterização dos Docentes.....	68
3. Análise dos resultados	70
3.1. Ocorrência de Mudanças e Melhorias no AEZ	70
3.2. Administração e Gestão Financeira – Margens de Autonomia	73
3.3. Sucesso escolar dos alunos	75
3.4. Relação com os Encarregados de Educação e restante Comunidade	76
3.5. Documentos Promotores de Autonomia.....	77
Conclusão	80
Bibliografia.....	84

Introdução

1. Pertinência da Investigação do tema

Esta dissertação intitulada “Um Agrupamento com Contrato de Autonomia: a opinião dos Docentes” centra-se no estudo de uma temática que tem vindo a merecer a atenção de inúmeros investigadores ao longo das últimas três décadas, a Autonomia das Escolas em Portugal.

A escolha deste tema deveu-se ao facto das questões relacionadas com a autonomia das escolas constituírem hoje, e desde há alguns anos para cá, um objecto de discussão a vários níveis. A problemática em torno da descentralização Administrativa do Sistema Educativo tem ocupado a agenda política actual, em diversos países, no qual se inclui Portugal, sendo que uma das temáticas mais marcantes desta discussão centra-se na questão da Autonomia Escolar.

Ao analisarmos alguns artigos, rapidamente verificámos que a administração da educação, no nosso país particularmente, tem-se caracterizado por ser extremamente centralizada e fortemente regulamentada. A maioria das escolas, em Portugal, encontra-se sob a administração directa do Governo Central, através dos serviços do Ministério da Educação.

Foi a partir do 25 de Abril de 1974, que teve início, de forma marcada, o debate sobre a Autonomia das escolas, tendo sido enfatizado durante a reforma educativa da qual resultou a Lei de Bases do Sistema Educativo. O processo de autonomia, administração e gestão das escolas portuguesas passou por várias alterações, com o objectivo de conseguir, em cada escola, um quadro organizativo que respondesse às necessidades actuais da sociedade: aprendizagem, conhecimento e consolidação da vida democrática. No entanto, a autonomia das escolas públicas tem sido muitas vezes encarada, erradamente, como um mero instrumento de gestão e administração destes estabelecimentos de ensino, o que não está em conformidade como uma situação de autonomia, mas sim como uma situação de desconcentração de poderes. Efectivamente, a concepção de autonomia tem como premissa a descentralização na administração do sistema escolar.

Os últimos anos do séc. XX foram marcados pela grande produção legislativa centrada nas questões de funcionamento da administração do sistema educativo, com

especial ênfase nas medidas de reforço da autonomia das escolas. Como refere Canário (1992:9), “o reforço da autonomia dos estabelecimentos de ensino é uma tendência geral, particularmente marcante em países de tradição centralizadora, nos quais se incluem Portugal e outros países do sul da Europa, nomeadamente Espanha e França”.

Os normativos legais que têm sido produzidos tendem a enquadrar a actuação do Poder Central sobre as escolas numa perspectiva mais aberta, abandonando o modelo de Administração Educativa fortemente centralizado, para adoptar medidas de atribuição de autonomia às escolas, sendo a medida mais recente o Contrato de Autonomia. O Contrato de Autonomia surge como um instrumento de promoção da Autonomia Escolar, cuja filosofia encara a escola como comunidade local, sendo um meio através do qual a comunidade educativa é convidada a definir os seus objectivos, instrumentos, meios e recursos, consagrando-os através de protocolos com representantes da administração central, regional e entidades locais. Desta forma, é facilmente perceptível que a contratualização da autonomia é um processo que envolve todos os membros da comunidade educativa, implicando-os de forma directa e indirecta em todo o processo e em que eles são simultaneamente alvo dos efeitos das medidas previstas no Contrato de Autonomia.

Sendo a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e o Ministério da Educação uma das últimas medidas de atribuição de algumas margens de autonomia às escolas, e tendo como ponto de partida os aspectos que acabámos de enunciar, consideramos que a contratualização da autonomia é uma temática cuja investigação é relevante e oportuna.

Com este estudo, não pretendemos avaliar a forma como o processo de autonomia se tem desenvolvido, mas apenas verificar se os docentes de um Agrupamento, que celebrou um contrato de autonomia com o Ministério da Educação em Setembro de 2007, já sentem mudanças significativas no funcionamento do mesmo e quais as áreas e dimensões em que essa autonomia é mais evidente.

2. Questões e Objectivos de Estudo

A questão que se pretende responder com este trabalho de investigação é: “Será que os docentes de um Agrupamento, que celebrou um Contrato de Autonomia com o Ministério da Educação em Setembro de 2007, sentem diferenças no funcionamento

deste resultantes da contratualização da autonomia?”

Partindo desta questão central, traçámos como objectivo principal deste trabalho, verificar se os docentes de um Agrupamento com Contrato de Autonomia sentem já diferenças no funcionamento do mesmo, nas áreas de autonomia abrangidas pelo Contrato de Autonomia.

Tendo por base o objectivo principal desta investigação, definimos as seguintes etapas do estudo:

- Enquadramento da autonomia escolar, no contexto das políticas da administração educacional;
- Clarificação de alguns dos conceitos mais relevantes, como autonomia e mudança;
- Enquadramento legal e teórico da autonomia das escolas;
- Análise de alguns documentos significativos da escola, como o Contrato de Autonomia e o Projecto Educativo;
- Verificação da ligação entre o Projecto Educativo e o Contrato de Autonomia. Identificação das margens de autonomia atribuídas ao Agrupamento através da celebração do contrato de autonomia;
- Realização de um questionário aos docentes com os seguintes objectivos:
 - Perceber a opinião dos docentes do Agrupamento relativamente ao Contrato de Autonomia e verificar se foram sentidas mudanças e/ou melhorias no funcionamento do mesmo;
 - Tentar identificar as áreas em que os docentes percebem melhor e pior as margens de autonomia do Agrupamento de Escolas.

Apesar desta temática já ter sido analisada por alguns autores, embora segundo perspectivas muito diferentes, a pertinência deste trabalho justifica-se pelo facto de os contratos de autonomia serem ainda documentos muito recentes, cuja aplicação ainda não foi profundamente analisada e ainda existir algumas questões por esclarecer. Neste sentido, consideramos que este trabalho não será apenas uma síntese da informação já recolhida, mas que poderá mostrar a partir de uma situação real e concreta a forma como esta transição está a decorrer num Agrupamento de escolas.

3. Orientação Metodológica – Breves Considerações

A presente investigação desenvolveu-se em duas fases.

Na primeira fase, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, procurando analisar as opiniões de alguns investigadores e comparando-as com os normativos legais que têm emergido do poder central. Assim, foi-nos possível clarificar alguns conceitos e encontrar pontos de convergência e divergência entre a concepção teórica e a produção legislativa. Dados os inúmeros avanços e recuos no que diz respeito à autonomia da escola, considerámos pertinente fazer uma abordagem histórica e legislativa das últimas quatro décadas da administração do sistema educativo em Portugal. Para isso, apoiámo-nos num conjunto de documentos, que nos permitiram recolher ideias, opiniões e perspectivas de alguns autores/investigadores, assim como num vasto conjunto de leis que emergiram nos últimos anos, com o objectivo da melhor compreensão sobre o desenvolvimento da autonomia escolar, em geral, e dos contratos de autonomia, em particular.

Na segunda fase, considerámos que, uma vez que o nosso estudo se centra na análise da opinião dos docentes de um único Agrupamento de Escolas, a metodologia qualitativa é a mais adequada à realização do estudo empírico. Contudo, embora o nosso estudo se centre apenas num único Agrupamento, não podemos considerá-lo como sendo um “estudo de caso” pelos aspectos referidos no capítulo 3. Considerámos importante referir que, apesar da uma metodologia qualitativa se coadunar mais com o nosso estudo, pelas características que este apresenta, quando optámos pelo inquérito por questionário, aproximámo-nos de uma abordagem quantitativa, na medida em que a informação recolhida é quantificável.

É evidente, por todos os aspectos referidos anteriormente, que muitos dos dados que iremos obter são de opinião e, por isso, de natureza subjectiva, não sendo possível obtê-los de forma mais directa e objectiva.

Este Agrupamento de Escolas, em particular, foi escolhido como objecto da nossa investigação devido ao facto de ter celebrado um contrato de Autonomia (CA) com o Ministério da Educação em Setembro de 2007. A proximidade e facilidade de acesso do investigador ao local onde se situa o Agrupamento de Escolas, foi também um dos aspectos considerados nesta escolha. Ao longo desta dissertação, por questões de anonimato do Agrupamento de Escolas em questão designaremos por Agrupamento de Escolas Z (AEZ). Neste Agrupamento, procedemos à recolha de informação tanto através

de alguns documentos internos do AEZ, como também da aplicação de um inquérito, por questionário, aos docentes.

Através da análise dos documentos significativos e dos resultados dos questionários aplicados aos intervenientes, tentaremos verificar se a aplicação do Contrato de Autonomia tem conduzido a mudanças reais e significativas sentidas pelo corpo docente, ou se a Autonomia atribuída à escola, através de um contrato estabelecido entre a escola e o Ministério da Educação, não passou de mais um documento formal sem influência na prática.

4. Organização do trabalho

A dissertação está organizada em duas partes, uma de cariz conceptual e outra empírica. Cada uma das partes encontra-se dividida em dois capítulos.

A primeira parte é composta por dois capítulos. No capítulo 1, intitulado “A Autonomia da Escola em Portugal – Enquadramento histórico e legislativo da Autonomia em Portugal” é feita uma contextualização teórica, através da qual pretendemos traçar um panorama histórico e legislativo das últimas décadas, nas quais decorrem as maiores mudanças da autonomia da educação em Portugal. Neste capítulo, tentaremos fazer uma breve abordagem do que tem sido o desenvolvimento da autonomia escolar, desde a década de 70 até à actualidade, servindo-nos como base de referência os estudos feitos por autores como João Barroso, João Formosinho, Joaquim Machado, entre outros. Para além da análise dos autores referidos, recorreremos também a outras fontes documentais, nomeadamente a normativos legais.

No capítulo 2, intitulado “Autonomia da Escola – Requisitos Organizacionais” pretendemos fazer uma abordagem da autonomia escolar em diversas dimensões, tentando clarificar alguns conceitos e expor algumas ideias e pontos de vista de alguns autores. Como já foi referido, este assunto tem levado ao desenvolvimento de uma vasta diversidade de opiniões, gerando-se grande ambiguidade no que se entende por autonomia, quais as suas finalidades e o seu ponto de situação, sendo por isso um dos nossos objectivos clarificar alguns conceitos que forem surgindo ao longo do trabalho, como centralização, descentralização, desconcentração, mudança e autonomia nas suas diversas dimensões. Neste capítulo abordamos ainda outros aspectos teóricos relacionados com a temática em estudo, desde a sua concepção teórica, os instrumentos

da sua implementação, os principais intervenientes envolvidos neste processo de contratualização da Autonomia;

A segunda parte do trabalho, de cariz empírico, encontra-se também dividida em dois capítulos.

No capítulo 3, ao qual demos o título “Metodologia do estudo” , consiste numa breve abordagem metodológica das principais características do estudo que pretendemos desenvolver.

O capítulo 4, intitulado “O Contrato de Autonomia: Opinião dos Docentes “ centra-se precisamente na análise dos resultados obtidos através do questionário aplicado aos docentes. Neste capítulo, começamos por fazer uma breve contextualização e caracterização do Agrupamento de Escolas em estudo, seguida de uma análise do Projecto Educativo do mesmo e do Contrato de Autonomia celebrado entre este e o Ministério da Educação. Após a análise destes documentos promotores da autonomia escolar, passaremos à análise das respostas obtidas através do inquérito por questionário que aplicámos aos docentes do Agrupamento para, desta forma, tentarmos apreender o que pensam aqueles que, diariamente, no terreno, contactam com esta situação.

Na última parte da dissertação, na conclusão, tentaremos sintetizar algumas das ideias que fomos concebendo ao longo deste trabalho, referentes à problemática em estudo, não pretendendo apenas apresentar as conclusões a que chegámos, mas também deixar novas questões que nos foram surgindo e que ficaram por esclarecer.

Capítulo 1: A Autonomia da Escola em Portugal – Enquadramento histórico e legislativo

Iniciamos este capítulo abordando alguns dos paradigmas mais marcantes das quatro últimas décadas da educação em Portugal, analisando a constante presença da questão da autonomia desde o Estado Novo até à actualidade. Desta forma, pretendemos compreender a evolução da administração das escolas portuguesas, centrando a nossa atenção nas mudanças que têm ocorrido ao nível da autonomia que tem sido concedida às escolas.

1. Década de 70 – Centralização, Democracia e Participação

Segundo Formosinho e Machado (2000b:32), durante o período do “Estado Novo”, o Estado substitui a Igreja no que diz respeito ao papel que esta desempenhava na educação. Esta tomada de controlo da Escola pelo Estado torna-o “Estado – Educador”, tendo sido adoptado um modelo liceal de inspiração liberal, através do qual o Estado “cumpre a sua missão centralizadora ao serviço do controlo social, que se desenvolve numa Educação para a passividade”, mantendo desta forma a “Conformidade com o modelo Social Vigente”. O modelo liceal tinha como uma das suas características a existência de um reitor nomeado pelo Ministro, ou seja, uma pessoa da confiança do regime, que fazia cumprir, nas escolas, as ordens do poder central, tornando assim o ensino uniforme e totalmente centralizado.

Podemos referir que durante o “Estado Novo” o paradigma centralizador serviu a função educadora do Estado.

O regime em vigor apoiava-se nos valores do Catolicismo e das estruturas sociais tradicionais, sendo contra o liberalismo político, vendo a escola como veículo de doutrinação e controlo ideológico, apoiado em valores de disciplina e obediência.

Durante este período, é quase inexistente qualquer tipo de autonomia, uma vez que o modelo de administração dominante na ditadura caracterizava-se por ser “racional, burocrático-mecanicista, centralizador, cuja função essencial era assegurar a rotina do ensino standardizado [...]” (Barroso, 1991:64).

Às características referidas por Barroso pode acrescentar-se ainda o facto de ter um carácter não democrático e autoritário, o que levou a que existisse um apertado controlo e até alguma punição por parte do Governo, uma vez que existiam fugas, as normas emanadas do poder central.

Nos primeiros anos deste regime, o Estado Novo, a escola começou por ser vista como um possível veículo prejudicial para a estabilidade do mesmo, isto porque ao ser um transmissor de informação para as camadas mais desfavorecidas da sociedade, poderia conduzir a que a população desenvolvesse ideias que levassem a algum tipo de revolta contra o regime. Esta preocupação por parte dos governantes levou a uma diminuição dos anos de ensino obrigatório, ao fecho de algumas escolas, de forma a dificultar o acesso ao ensino. Alguns anos mais tarde, foi abandonada a pressão sobre o sistema de ensino, começando este a ser aproveitado pelo Regime como veículo de transição dos seus valores e ideais assim como de controlo ideológico.

Em 1968, Marcelo Caetano, tentou liberalizar o sistema Educativo através de uma reforma global concebida por Veiga Simão, na época Ministro da Educação, e que acabou mesmo por ficar conhecida pelo seu nome.

Com a reforma de Veiga Simão¹, pretendeu-se a “Democratização do Ensino”, permitindo assim que professores e alunos tomassem um espaço e maior participação na escola. A “Democratização do ensino” pretendia um alargamento da escolaridade obrigatória e a expansão quantitativa dos estabelecimentos de ensino de forma a permitir uma igualdade de oportunidades no que diz respeito ao acesso ao ensino, e no qual os melhores conseguiriam acesso a níveis mais elevados de escolaridade. No entanto, esta reforma, que estava apoiada em ideais liberais e meritocráticos de igualdade de oportunidade, não teve qualquer fruto, uma vez que o regime político vigente não dava espaço à participação (Formosinho e Machado, 2000b:33).

Este processo de “democratização do ensino” tornou-se verdadeiramente evidente durante o tempo que se seguiu à revolução de 25 de Abril de 1974. Foi a partir desta altura que “ a participação dos professores e estudantes no processo educativo ultrapassou a mera funcionalidade que o regime anterior tolerava [...]” (Formosinho e Machado, 2000b:33).

Durante a fase que se seguiu ao 25 de Abril de 1974 viveu-se um clima de grande

¹ Lei n.º 5/73, de 25 Julho – Lei de Bases do Sistema Educativo, (Lei Veiga Simão).

instabilidade e tensão nas escolas, pois houve a “tomada do poder pelas assembleias de estudantes e professores, associada ao saneamento de reitores, directores e professores acusados de conivência com o regime fascista de Salazar Caetano, ao mesmo tempo que levou a uma auto-organização da gestão escolar, a modos de ensaio autogestionário (Lima, citado por Formosinho e Machado, 2000b:34).

Toda a agitação que se vivia nas escolas quase as estagnava nas suas funções essenciais de ensino, sendo que, pela necessidade de normalização da instabilidade que se vivia, surge o Decreto-Lei n.º 221/74, de 27 de Maio², que se concretizou através da cobertura legal da gestão que se fazia nos estabelecimentos de ensino. Neste decreto, são evidentes aspectos como a “escolha democrática” e a participação de alguns elementos da comunidade educativa nas decisões da vida escolar, assim como os princípios que regulam o funcionamento dos “órgãos de gestão da escola”, nomeadamente o conselho Directivo, o conselho Administrativo e o conselho Pedagógico.

Alguns meses depois, com Rodrigues de Carvalho, ministro da Educação, surge o Decreto-lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro³, no qual se institucionalizou a Gestão Democrática dos estabelecimentos de ensino “preparatório” e “secundário”, sendo substituídas as Comissões de Gestão por Conselho Directivos, nos quais deveriam participar docentes, não docentes e nas escolas secundárias também discentes (Formosinho e Machado, 2000b:35).

O decreto-lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro, surgiu numa tentativa de travar toda a agitação que paralisou a escola na sua “acção instrutiva”, ou seja, como forma de normalizar o sistema de ensino. Este, aproveitando a experiência do Decreto-lei n.º 221/74, de 27 de Maio, visa a criação de estruturas democráticas em todos os estabelecimentos oficiais, segundo moldes que, assegurando a participação adequada dos docentes, discentes, funcionários administrativos e auxiliares, estariam organizados segundo uma estrutura democrática baseada em conselhos (Directivo, Pedagógico e Administrativo), compostos por representantes eleitos, reduzindo a importância das Assembleias de Escola (Afonso, 1994:127).

² Lei n.º 221/74, de 27 de Maio – Legaliza o processo de eleição das Comissões de Gestão e regulamenta o seu funcionamento.

³ Decreto-lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro – Estabelece o novo ordenamento da administração e gestão das escolas, em que a Comissão de Gestão é substituída por um Conselho Directivo [constituído por representantes dos professores, alunos (nas escolas secundárias) e do pessoal administrativo e auxiliar].

Este diploma tornou-se essencialmente experimental e vigorou apenas durante o ano de 1974/1975, uma vez que foi rejeitado pelos membros mais activos das escolas, devido à ruptura que o decreto-lei criava com as formas de democracia directa que era feita nas assembleias e plenários.

Devido a toda a instabilidade que se vivia, esta forma de organização democrática da escola acaba por não surtir os efeitos pretendidos, surgindo o Decreto-lei n.º 769-A/76 de 23 de Outubro⁴, que legisla um retorno da educação a um modelo de “centralização concentrada e burocrática” (Formosinho e Machado, 2000b:35). Este decreto foi criado pelo I Governo Constitucional e, apesar de manter como órgãos de topo da escola o Conselho Directivo, Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo, são também especificadas as competências de cada um, assim como a sua constituição e o processo de formação.

Os anos 70 “centraram-se no debate das ideias de democracia e participação e a política educativa guiou-se pelo paradigma da normalização democrática” (Formosinho e Machado, 2000a:19).

2. Década de 80 – Descentralização vs Centralização Desconcentrada

Nos anos 80, começa a existir uma “vontade clara do poder central em abandonar uma política centralizada em relação à educação, seguindo um paradigma de descentralização, em que a retórica descentralizadora foi abrindo caminho a práticas de centralização desconcentrada” (Formosinho e Machado, 2000a:20). Para isso foram elaborados um conjunto de diplomas e normativos legais que tentaram impulsionar os estabelecimentos de ensino a tomar decisões coerentes com a sua realidade social, permitindo assim algumas margens de autonomia.

Durante estes anos “o debate de ideias foi-se deslocando para as concepções de democracia representativa ou de democracia participada e para a distinção entre a direcção e a gestão” (Formosinho e Machado, 2000a:20).

⁴ Decreto-lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro – Regulamentador da gestão das escolas, define o modelo de gestão do ensino preparatório e secundário.

A Lei n.º 7/77⁵, de 1 de Fevereiro é um exemplo das ideias de representatividade e participação que estavam em debate, na medida em que veio abrir um pouco mais a escola à comunidade envolvente, desta vez através da regulamentação da participação dos Encarregados de Educação na escola, no que diz respeito ao contacto com o conselho directivo através de reuniões periódicas, à realização de “actividades culturais e desportivas, nomeadamente a ocupação de tempos livres, [...]”. Os pais ficaram ainda possibilitados a emitir o seu parecer sobre o Regulamento Interno, assim como a participar nas reuniões ordinárias do Conselho Pedagógico de Setembro, através da presença de um representante dos encarregados de educação sem, no entanto, este ter direito a voto (Formosinho e Machado, 2000b:38). Esta participação dos pais foi-se alargando através de outros despachos normativos que surgiram posteriormente.

A 14 de Outubro de 1986⁶, surge a tão esperada Lei de Bases do Sistema Educativo, LBSE. Este é o primeiro documento onde são referidos aspectos como a descentralização e a participação de todos os elementos da comunidade educativa. No Artigo 43.º da LBSE, é referido que o “sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico. [...]”.

Para que realmente fosse possível uma descentralização da educação foi também contemplado na Lei de Bases o dever do Estado em criar uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino, que cobrisse as necessidades de toda a população⁷.

Esta distribuição no território dos estabelecimentos de ensino e o seu desenvolvimento implicou um processo de negociação entre decisores múltiplos pertencentes não só ao sector da educação, mas também ao espaço municipal ou regional e ao próprio tecido social produtivo. Esta organização deveria ser estruturada para que, em cada região, fosse garantida a satisfação das necessidades e interesses locais ou regionais. Tendo em conta a LBSE, a escola deveria estar adaptada ao meio e à realidade envolvente, garantindo uma continuidade entre os diversos ciclos.

⁵ Lei n.º 7/77, de 1 de Fevereiro – Define a participação dos pais e encarregados de educação no sistema nacional de ensino.

⁶ Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – Lei de Bases do Sistema Educativo.

⁷ Artigo 37.º, do Capítulo V, da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – LBSE.

Formosinho e Machado (2000b:45,46) consideram que o impulso à autonomia dos estabelecimentos de ensino se iniciou nos finais dos anos 80, com a intenção da Administração Educacional aplicar a tomada de decisões, uniformemente, a todo o território nacional e com o incentivo dado por ela a esses estabelecimentos para, assim, tomarem decisões estratégicas coerentes com as causas nacionais de educação. Este impulso, formalizado pelo Decreto-Lei n.º43/89, de 3 de Fevereiro, proporcionou o desenvolvimento de políticas de territorialização; a procura de diferentes soluções para diversos problemas e contextos; e um programa de reforço da autonomia das escolas. Desta forma, teve início aquilo que veio denominar-se “autonomia decretada”.

A LBSE, a Proposta Global de Reforma (CRSE, 1988) e o Regime de Autonomia das Escolas⁸ contribuíram para o desenvolvimento de um movimento de valorização do papel da escola com base em princípios como: a descentralização, a autonomia, a diversidade, a democraticidade, a integração comunitária, a participação e a eficácia.

3. Década de 90 – Autonomia e Contratualização

Nos anos 90, “a necessidade de serem encontradas estratégias locais para a educação, faz deslocar o debate para as ideias de autonomia e de contratualização, em que o paradigma da territorialização das políticas educativas serve a necessidade de redefinição do papel do Estado na Educação” (Formosinho e Machado, 2000a:20). O Estado adopta assim um papel mais de regulação e de estruturação.

O Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, estabelece o regime de autonomia dos estabelecimentos de ensino do 2º e 3º ciclos do ensino básico e secundário, alargado ao primeiro ciclo e ao pré-escolar com o Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio⁹, e definidas as margens de autonomia nos planos cultural, pedagógico e administrativo e financeiro.

De acordo com este diploma, as margens de autonomia atribuídas à escola, têm aplicação da seguinte forma:

- **autonomia cultural** consiste na atribuição de competências, com a finalidade de

⁸ Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro – Estabelece o regime jurídico de autonomia das escolas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, e do ensino secundário.

⁹ Decreto-lei n.º. 172/91, de 10 de Maio – Define o novo regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários.

a escola “em iniciativa própria ou em colaboração com entidades locais, (...) organizar ou participar em acções de extensão educativa, difusão cultural e animação socio-comunitária”¹⁰;

- **autonomia pedagógica** “[...] exerce-se através de competências próprias nos domínios da organização e funcionamento pedagógicos, designadamente da gestão de currículos, programas e actividades educativas, da avaliação, da orientação e acompanhamento dos alunos, gestão de espaços e tempos escolares e da formação e gestão de pessoal docente”¹¹;

- **autonomia administrativa**, “exerce-se através de competências próprias nos serviços de admissão de alunos, de exames e de equivalências e nos domínios da gestão e formação de pessoal não docente, da gestão de apoios sócio-educativos e das instalações e equipamentos, adoptando procedimentos administrativos que sejam coerentes com os objectivos pedagógicos”¹²;

- **autonomia financeira**, que se concretiza através da elaboração da proposta de orçamento, que posteriormente será ratificada pelos órgãos hierárquicos do Ministério da Educação. Permite ainda a obtenção e gestão de receitas geradas pela prestação de serviços na escola; aquisição bens e serviços e proceder à execução de determinadas obras¹³.

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, são referidos como objectivos “inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada”, sendo acrescentado que a Autonomia é exercida através de “competências próprias” e “concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere.”

Como já referimos anteriormente, surge o decreto-lei n.º 172/91, que ficou conhecido como “novo modelo de gestão”. Este novo decreto-lei, estabelece os mecanismos de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos de ensino e determina qual o processo de construção dos instrumentos do exercício da autonomia

¹⁰ Ponto 1, do Artigo 4º, do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro.

¹¹ Artigo. 8.º, do Capítulo III, do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro.

¹² Artigo 16.º, do Capítulo IV, do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro.

¹³ Artigo 22.º, do Capítulo V, do Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro.

das escolas, nomeadamente o Projecto Educativo, o Regulamento Interno da Escola e o Projecto de Orçamento Anual.

Em 1996, no Pacto Educativo para o Futuro, o Ministério da Educação (1996: 12-16) define como objectivos estratégicos “ a transferência de competências, recursos e meios para os órgãos de poder local e para as escolas” indicando como prioridades a “aprovação das linhas de orientação estratégica para o desenvolvimento de processos de autonomia das escolas”. No entanto, apenas no ano de 1998 e na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º115-A/98, de 4 de Maio¹⁴, é que entra em vigor o novo “Regime de Autonomia, Administração e Gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”, alterado, por apreciação parlamentar, pela Lei n.º 24/99 de 22 Abril. Este documento traz consigo a ideia de criar e incentivar a construção de escolas como: “unidades organizacionais com uma dimensão humana razoável e dotada de órgãos próprios de administração e gestão, capazes de decisão e assunção da autonomia” (Formosinho e Machado 2000b: 52).

O Decreto-Lei n.º115-A/98, de 4 de Maio, refere no seu preâmbulo que “a autonomia das escolas e a descentralização constituem aspectos fundamentais de uma nova organização da educação, com o objectivo de concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação.”

Esta nova organização da administração da educação tem como base o desenvolvimento da autonomia das escolas sendo reconhecida a identidade de cada instituição escolar no seu projecto educativo assim como a organização pedagógica flexível, tendo sempre em vista os bons resultados dos alunos.

Neste modelo é definida autonomia como “poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão consignados”¹⁵.

O Projecto Educativo, o Regulamento Interno e o Plano Anual de Actividades são também referidos neste decreto como sendo os instrumentos do processo de autonomia, na medida em que:

¹⁴ Decreto-Lei n.º115-A/98, de 4 de Maio – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários.

¹⁵ Ponto 1, do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

- O Projecto Educativo, “consagra a orientação educativa da escola, [...] no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e estratégias, segundo os quais a escola se propõe cumprir a sua função educativa”¹⁶.

- O Regulamento Interno, “define o regime de funcionamento da escola, de cada um dos seus órgãos de administração e gestão, das estruturas de orientação e dos serviços de apoio educativo, bem como os direitos e os deveres dos membros da comunidade educativa”¹⁷.

- O Plano Anual de Actividades é o “documento de planeamento, elaborado e aprovado pelos órgãos de administração e gestão da escola, que define, em função do projecto educativo, os objectivos, as formas de organização e de programação das actividades e que procede à identificação dos recursos envolvidos”.¹⁸

No artigo 7º do mencionado diploma, é feita referência aos órgãos de administração e gestão da escola, a designar: a Assembleia de Escola, o Conselho Executivo ou Director, o Conselho Pedagógico e o Conselho Administrativo.

Um dos aspectos mais inovadores deste diploma é a possibilidade de ocorrer uma contratualização da autonomia da escola entre esta e a administração central, municipal ou outros parceiros. É referido que “ por contrato de autonomia entende-se acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e eventualmente outros parceiros interessados”¹⁹.

Sobre os contratos de autonomia, faremos uma análise mais aprofundada no ponto 5.2 do Capítulo II.

4. Na Última Década

São muitos os autores que referem que o grande desafio que actualmente se coloca à escola é o da conquista da autonomia prevista na Lei, assumindo-a de forma global. A forma como as escolas colocam em prática as normas decretadas pelo poder central podem por si só ser já reveladoras de algum dinamismo próprio destas, pois,

¹⁶ Alínea a), do ponto 2, do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

¹⁷ Alínea b), do ponto 2, do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

¹⁸ Alínea c), do ponto 2, do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

¹⁹ Ponto 1, do artigo 48.º, do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

como refere Afonso (1999:56), citando Taylor et al. (1997), «as escolas são “sistemas de acção concreta”, com uma dinâmica organizacional e uma maleabilidade “política” que lhes permite “trabalhar” internamente as “reformas” decretadas, adaptando-as e assimilando-as à sua lógica própria, reduzindo ou mesmo anulando as pretendidas potencialidades inovadoras dessas reformas».

Formosinho e Machado (2000a:25) referem que se têm vindo a gerar um conjunto de ideias e de algumas práticas de autonomia da escola, sendo que muitas delas são ainda incipientes, pelo facto da escola não ter grandes margens de autonomia a nível da gestão dos recursos humanos e da gestão financeira. Pois como é do conhecimento comum, a colocação os docentes nas escolas realiza-se através de concursos nacionais, estando as escolas totalmente afastadas deste processo. A atribuição de recursos financeiros às organizações escolares e a prescrição de um currículo único são alguns dos aspectos onde são evidentes o centralismo administrativo do sistema de ensino. No entanto, no domínios das actividades curriculares, da organização pedagógica da escola e de outros domínios lidos à comunidade, são já notórios alguns avanços, apesar de ainda existir um currículo nacional uniforme, que apesar de poder ser adaptado em determinadas situações, ainda é controlado através de exames nacionais e provas de aferição.

Foram várias as medidas tomadas pelo Governo no sentido de reforçar a autonomia e a capacidade de intervenção dos órgãos de direcção das escolas, nomeadamente a delegação nos Conselhos Executivos de algumas competências da administração educativa, tal como a avaliação de desempenho do pessoal docente.

A celebração de contratos de autonomia foi a mais recente forma, encontrada pelo Ministério da Educação, de transferência de poderes para as escolas. No entanto, este documento ainda só foi aplicado, em regime experimental, em 22 escolas que se propuseram ser submetidas a um processo de avaliação externa, “[...] levada a cabo por equipas de três ou quatro inspectores, com o apoio de regulamentos centrados em quatro áreas: valiação dos resultados; organização e gestão; ensino e aprendizagem; ambiente de escola [...]. No final, é pretarado um relatório que contempla os pontos fortes e os pontos fracos da escola, acompanhado de um conjunto de recomendações destinadas a melhorar as condições de funcionamento da escola.” Formosinho (2007:82)

O relatório da equipa de avaliação serviu de base à elaboração dos contratos de autonomia, que estão suportados por um novo órgão de carácter consultivo, instituído para o efeito e que assegura a sua representação junto do Ministério da Educação, isto é

o Conselho das Escolas. Formosinho (2007: 83) defende que “como esta avaliação integrada se baseava num conceito de desenvolvimento organizacional, foi um importante estímulo para a autonomia das escolas”.

Barroso (1996b:20) defende que a contratualização da autonomia, «mais do que “regulamentar” a autonomia, pretende criar as condições para que ela seja “construída”, em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino».

Mais recentemente, através do decreto Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, é regulamentado o regime de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-escolar e dos Ensinos Básicos e Secundários. Um dos objectivos deste decreto é “reforçar a participação das famílias e da comunidade na direcção das escolas”, sendo para isso fundamental promover a abertura das escolas ao exterior e a sua integração nas comunidades locais.

Para que este objectivo seja concretizado, foi instituída a criação de um órgão de direcção estratégica, o Conselho Geral, no qual têm representação o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação, as autarquias e a comunidade local. Este órgão é responsável pela definição das linhas orientadoras da actividade da escola, assegurando a participação e representação da comunidade educativa, aprovando regras fundamentais de funcionamento da escola (Regulamento Interno), as decisões estratégicas e de planeamento (Projecto Educativo, Plano Anual de Actividades) e o acompanhamento da sua concretização (Relatório Anual de Actividades). Para além destas obrigações, cabe-lhe, ainda, eleger o respectivo presidente, de entre os seus membros; eleger o director e aprovar as propostas de contratos de autonomia.

Outro objectivo deste decreto é o de “reforçar a liderança das escolas, o que foi executado através da criação do cargo de director, dotado da autoridade para desenvolver o Projecto Educativo de Escola e executar localmente as medidas de política educativa. Ao director, é confiada a gestão administrativa, financeira e pedagógica, acumulando também o cargo de presidente do Conselho Pedagógico e devendo, por isso, ser um docente do ensino, público ou particular e cooperativo, qualificado para o exercício das suas funções.

Por fim, outro objectivo deste diploma é “reforçar a autonomia das escolas”, razão pela qual este decreto-lei estabelece um enquadramento legal flexível, dando assim às escolas a possibilidade de se organizarem, de criarem estruturas e de as fazerem representar no Conselho Pedagógico. Este novo diploma mantém o princípio da

contratualização da autonomia quanto à possibilidade de transferência de competências. Esta está sempre associada à avaliação externa, assente no princípio da responsabilidade e da prestação de contas pelos recursos utilizados no serviço público.

Actualmente, a definição das políticas educativas e a administração da educação por parte do Governo centra-se no envolvimento dos diversos actores do processo educativo, utilizando mecanismos de negociação, descentralização, contratualização, diferenciação e avaliação, num contexto de uma necessária redefinição dos vários níveis de intervenção Estatal, nomeadamente das autarquias e do poder central.

Como refere Afonso (1999:57), a escola começa “[...] a deixar de ser concebida como uma extensão local do Estado, para passar a ser concebida como uma instituição pública, onde a intervenção do poder central tende a concretizar-se em segmentos estratégicos de interesse nacional”.

Este “novo estatuto” da escola aumenta as suas responsabilidades perante a comunidade que serve, ao mesmo tempo que responsabiliza também a comunidade, uma vez que esta tem o dever de participar activamente nas decisões da escola. Esta nova modalidade de gestão limita a actuação da administração central, cabendo-lhe uma função de apoio e regulação de todo o processo de autonomia escolar.

Capítulo 2: Autonomia da Escola – Requisitos Político-Organizacionais

1. Descentralização e Desconcentração do Sistema de Ensino

Como já pudemos analisar, nas últimas décadas têm sido constantemente debatidas ideias que se prendem com a centralização e descentralização do sistema educativo Português, o que levou a que fossem estudados diversos modelos de administração da educação, dos quais resultaram reformas de ensino, que muitas vezes se reflectiram mais a nível legislativo, do que nas práticas escolares.

Através da análise que fizemos da década de 70 e 80, foi-nos possível verificar que a administração da educação em Portugal concretizou-se durante muitos anos através de um sistema centralizado e hiper-regulamentado. Esta centralização teve origem na construção do Estado Novo, por razões de natureza ideológica e política, e apesar das diversas tentativas de abandono desta forma de administração, determinadas características prevalecem até aos dias de hoje.

Em 1989, João Formosinho, citado por Sarmento (1993:9), refere a possibilidade de, no nosso sistema educativo, existirem dois modelos de escola distintos: uma “escola serviço-local-de-Estado”, que é dirigida por uma administração central, ou uma “escola-comunidade-educativa”, dirigida por essa mesma comunidade, ou seja, uma administração descentralizada. A aproximação de qualquer um destes modelos depende das opções tomadas pelos diversos actores educativos. Esta última concepção pressupõe a atribuição de autonomia à escola, em certos domínios de decisão, sendo no entanto, necessário que exista também muito mais envolvimento e responsabilização por parte de toda a comunidade educativa.

Mesmo após o “25 de Abril de 1974”, Portugal não se conseguiu “libertar” totalmente de um modelo de administração do sistema de ensino profundamente centralizado, o que não se compatibilizava com o regime democrático instituído, que valoriza a participação dos cidadãos.

No entanto, esta tendência centralizadora tem sofrido nas últimas décadas algumas alterações, uma vez que, como refere Formosinho (2005:13), “actualmente a Constituição vigente preconiza a instauração de um sistema de administração pública

descentralizado e a Lei de Bases do Sistema educativo preconiza um modelo de administração do sistema escolar desconcentrado e descentralizado”.

Neste contexto, consideramos que é essencial fazer uma breve clarificação de conceitos de forma a esclarecer o que é que se entende por um sistema de ensino desconcentrado e descentralizado, uma vez que estes correspondem a modelos de administração distintos.

1.1. Centralização

A centralização, corresponde a um modelo administrativo, no qual toda a responsabilidade e poder de decisão estão concentrados no Poder Central, cabendo à restante estrutura administrativa a função de executar. Esta forma de administração torna o sistema de ensino uniforme em todas as escolas, independentemente das características da sua população.

A organização hierárquica é outra das características deste modelo de administração, estando uns órgãos dependentes dos seus superiores e cumprirem as regras emanadas do Poder Central, tornando-o um sistema uniforme e impessoal, que faz valer a racionalidade administrativa. A regulamentação excessiva transforma os seus órgãos em meros executores.

Este tipo de administração tem sido alvo de diversas críticas, devido ao excessivo controlo que o Estado exerce sobre as escolas, através do complexo conjunto de normas às quais as escolas estão cingidas. O elevado número de normativos cria um atrofamento das escolas, na medida em que estas não possuem qualquer margem de decisão, o que muitas vezes não lhes permite tomar as decisões mais adequadas aos problemas do contexto em que se inserem. Ainda neste sentido, é importante salientar que muitas vezes as decisões tomadas a nível central não se adaptam às necessidades e problemas de algumas escolas.

1.2. Descentralização

Um sistema educativo descentralizado possui uma repartição de competências pelos vários centros de decisão e níveis de administração, atribuindo à escola alguma

margem de autonomia que lhe permita a definição e implementação do seu Projecto Educativo.

Através da descentralização pretende-se que as decisões tomadas a nível central sejam adaptadas ao contexto em que vão ser implementadas por quem conhece esse mesmo contexto, por estar inserido nele, podendo desta forma adequar as decisões aos problemas locais, de forma rápida e eficaz.

Álvarez (1995:42) define descentralização administrativa como sendo “[...] a capacidade do Estado para transferir competências que lhe são próprias para as regiões, autónomas ou municípios, de modo a que sejam estes a administrar as escolas sob a sua dependências”.

A descentralização corresponde a um tipo de administração pública menos dependente do Estado, mais flexível, diferenciado e participativo; no qual são tidas como fundamentais os interesses, as características e as necessidades da comunidade para a qual as decisões vão ser tomadas. É através da autonomia escolar que o poder Estatal tem tentado instituir a descentralização da administração do sistema de ensino, sendo um exemplo prático disso a L.B.S.E, na qual surge como um dos objectivos a necessidade de “[...] descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas para adaptação às realidades, participação das populações, inserção na comunidade e decisão eficiente”.²⁰

Formosinho (2005:21) refere que “[...] a descentralização tem duas ordens de vantagens na dimensão do modelo de democracia – uma vertente participativa e outra de equilíbrio de poderes.” A vertente participativa tenta colocar os cidadãos em contacto com os problemas públicos, dando-lhes a possibilidade de participarem na resolução dos mesmos, atribuindo assim poderes acrescidos aos cidadãos e limitando o poder do Estado face à sociedade civil.

Machado, citado por Costa (1991:43), refere que a «descentralização engendra um espaço de participação e de negociação que, dando voz e peso às diversas autonomias sociais, opõe uma barreira ao totalitarismo das maiorias e torna mais rica e mais humana impedindo a “standardização”. Descentralização é, com efeito, o outro nome da liberdade».

²⁰ Artigo 3.º, da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro – LBSE.

1.3. Centralização Desconcentrada

A desconcentração é uma vertente mais ligeira da centralização. Numa administração centralizada desconcentrada, é feita uma transferência de competências do poder Central “para níveis de decisão inferiores, (que podem ser regionais ou locais), que se encontram inseridos numa cadeia hierárquica de comando central [...]” Formosinho (2005: 19) e que se limitam à implementação de normas do poder político central.

Álvarez (1995:41) salienta que não se deve confundir descentralização com desconcentração, pois esta segunda é apenas a “[...] delegação de certas funções administrativas a favor de funcionários do Ministério central em territórios ou em províncias sob a sua dependência para efeitos de gestão da administração central”.

Um modelo desconcentrado é aquele em que existe uma transferência de competências do poder central para os serviços locais e regionais, desta forma “o sistema fica dividido numa parte pensante e numa parte executante” (Formosinho, 2005: 20). A desconcentração de poderes permite libertar os órgãos centrais de determinadas funções e tarefas, garantindo uma gestão de proximidade que permite adaptar algumas medidas à realidade concreta em que vão ser aplicadas, não existindo, no entanto, a tomada de decisões, mas sim a sua aplicação.

No caso da administração escolar, na maioria das vezes estamos perante um tipo de administração estatal participada, ou seja, é dada aos pais, autarquias e associações, alguma possibilidade de participação na tomada de algumas decisões da vida escolar. Neste sentido, Barroso (1992:33) refere que existe uma “[...] tendência para encontrar um equilíbrio entre a centralização e a descentralização, de modo a garantir uma adequada partilha de responsabilidades entre o poder central, o poder regional e local e o estabelecimento de ensino”. De forma a reforçar esta ideia, faz referência a um estudo no qual participou, que compara a administração das escolas da Comunidade Europeia e do qual são retiradas as seguintes conclusões: «A escola tende a tornar-se uma unidade central da administração do sistema de ensino, quer através da transferência de competências do Ministério da Educação, quer das autoridades regionais ou locais. Este processo de descentralização traduz-se essencialmente em dois tipos de medidas: reforço dos recursos financeiros, a gerir pela própria escola, e maior poder de decisão do seu concelho; reforço da autonomia dos estabelecimentos de ensino, através da possibilidade de aprovar e executar um “projecto educativo” próprio que complete a

especificidade da sua comunidade escolar e permita flexibilizar o sistema nacional de ensino» (Barroso e Sjørslev, 1991).

2. Definição e Caracterização de Autonomia

Desde há vários anos que a palavra autonomia faz parte dos normativos e dos discursos de muitos políticos, sendo que a este conceito está muitas vezes associado o conceito de mudança, ou mesmo de inovação. Parece-nos, por isso, pertinente fazer uma breve definição e análise destes conceitos.

Afonso (1999:46) considera que o ponto de partida para definir o conceito de autonomia está na consideração da escola como uma organização e, como tal, construída por actores cujas interações definem esse mesmo contexto.

2.1. Conceitos de Autonomia

O conceito de autonomia nasceu no seio da cultura grega, para indicar as formas de governo autárquicas. Etimologicamente, a palavra autonomia radica do grego, “**autos**”, que significa “por si só” e “**nomos**” que pode significar lei ou território. Em Ciência Política, é responsabilidade de uma organização estabelecer com liberdade as suas próprias leis ou normas. “O termo autonomia é usado para indicar a concessão de poder por parte de um governo central em favor de um governo a nível regional ou local (Wikipédia)²¹.”

Max Weber, citado por Sarmiento (1993:5), refere que: “Autonomia significa, ao contrário de heteronomia que a ordem do agrupamento não é imposta por alguém de fora do mesmo e exterior a ele, mas pelos seus próprios membros e em virtude dessa qualidade (seja qual for a forma que assuma)”.

Barroso (1996b:17) refere que o conceito de autonomia “está etimologicamente ligado à ideia de auto-governo, isto é, à faculdade que os indivíduos (ou as organizações)

²¹ Conceito de autonomia – <http://pt.wikipedia.org/wiki/Autonomia> consultado a 20 Abril 2008.

têm de se regerem por regras próprias”.

O mesmo autor esclarece porém que o conceito de auto-governo não é sinónimo de indivíduos independentes, na medida em que autonomia é “um conceito relacional (somos sempre autónomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua acção se exerce sempre num contexto de interdependência e num sistema de relações. A autonomia é também um conceito que exprime um certo grau de relatividade: somos mais ou menos autónomos em relação a uma coisa e não o somos em relação a outras. A autonomia é, por isso, uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis” (Barroso,1996b:17).

Macedo (1991:131-132) refere que autonomia pressupõe auto-organização: “ao auto-organizarem-se, isto é, ao estruturarem-se na realização de objectivos que fazem o sistema diferenciar-se de outros sistemas com quem está inter-relacionado, criam a sua própria identidade. É um sistema autónomo”. Desta forma, a autonomia aparece referenciada como a capacidade de diferenciação dos outros, mas que, como refere o mesmo autor, só é possível na interacção com os outros, na medida em que “quanto mais são as trocas de energia, informação e matéria que um sistema estabelece com o meio, maior é a sua riqueza, a sua complexidade, as possibilidades de construção da autonomia”.

Afonso (1999:8) salienta ainda a importância de distinguir independência de autonomia, fazendo para isso referência a Morin e Le Marige, definindo autonomia como “a capacidade de a escola gerir, de acordo com objectivos próprios, as suas diferentes dependências”.

É também importante distinguir autonomia de descentralização, uma vez que esta não corresponde apenas a “uma distribuição de atribuições e competências dentro de um sistema político ou administrativo, mas mais directamente a capacidade de acção por parte dos titulares dessa distribuição” (Fernandes, 2005:59).

O mesmo autor refere ainda que “a autonomia é um processo contínuo de construção e de apropriação e não o resultado de uma liberdade ou concessão política” (Fernandes, 2005:60).

Sarmiento (1993:5), refere que no campo educacional, autonomia é uma necessidade de substituição da estrutura de poder e “dominação heterónima para uma norma de auto-regulação”.

Álvarez (1995:42) diz que uma escola é autónoma “quando é capaz de tomar decisões com independência de critérios sobre certos aspectos do currículo, do pessoal ou do orçamento que recebe da administração central ou regional”.

No Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, autonomia é definida como o “poder reconhecido à escola ou ao agrupamento de escolas pela administração educativa, de tomar decisões nos domínios estratégico, pedagógico, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências dos meios que lhe estão consignados.

Mais recentemente, no Decreto-Lei n.º 75 de 22 de Abril de 2008, vai no mesmo sentido, referindo que a autonomia é “[...] a faculdade reconhecida ao agrupamento de escolas ou à escola não agrupada pela lei e pela administração educativa de tomar decisões nos domínios da organização pedagógica, da organização curricular, da gestão dos recursos humanos, da acção social escolar e da gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira, no quadro das funções, competências e recursos que lhe estão atribuídos”²².

2.2. Autonomia da Escola: dimensões que pode assumir

Sarmento (1993:7) refere que autonomia é um conceito que tem diferentes significados de acordo com o contexto em que é empregue e que pode variar de acordo com o quadro teórico, com a perspectiva disciplinar ou ainda de onde é emanada e onde se aplica. Por isso, este conceito tem diferentes campos de aplicação, referindo os quatro tipos de autonomia diferenciados por William Tyler: “autonomia Técnica” que corresponde à autonomia do professor na sala de aula; “autonomia Legal Burocrática”, que equivale à autonomia Jurídico-administrativa; “autonomia Profissional-Colegial” definida pela capacidade de auto-regulação colectiva dos professores; e “autonomia Pedagógica”, equivalente à liberdade de ensino.

Sarmento (1993:7) refere outras quatro concepções de autonomia, tendo por base as interacções pedagógicas: “autonomia jurídico-administrativa” que se subdivide em “autonomia política”, “autonomia administrativa”, “autonomia financeira” “autonomia científica” e “autonomia pedagógica”; “autonomia relativa”; “autonomia profissional” e

²² Ponto 1, do artigo 8.º, do Capítulo II, do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril.

“autonomia do aluno”. No entanto, iremos centrar-nos mais na autonomia jurídico-administrativa, proposta pela administração pública, e nas cinco áreas que esta abrange, uma vez que é a que interessa para o nosso estudo. Como já referimos anteriormente, autonomia é a capacidade de uma entidade de se auto-regular, o que significa que o órgão dotado de autonomia tem a possibilidade de exercer competências próprias e tomar decisões.

Autonomia política ocorre sempre que ela incide sobre o exercício do poder político. Os estados nacionais possuem, com grandes margens, uma autonomia quase total, enquanto que as autarquias possuem margens de autonomia mais reduzidas.

Autonomia administrativa refere-se ao exercício de actos administrativos, nomeadamente a regulamentação, a direcção, etc.

Autonomia financeira é a capacidade que as escolas possuem na gestão das suas receitas, segundo um orçamento livremente elaborado.

Autonomia científica define-se pela escolha livre de um projecto científico e na definição de um plano e de um programa de estudos.

Autonomia pedagógica consiste na escolha livre de métodos e técnicas de ensino e avaliação. Estas formas de autonomia são relativamente interdependentes e se uma não existir, as outras podem estar comprometidas.

2.3. Autonomia e Mudança

O conceito de mudança surge muitas vezes associado ao das políticas da administração escolar, o que pode ser interpretado de diversas formas. Formosinho e Machado (2000a:17) referem que a ideia de mudança aparece como um elemento constitutivo e explicativo da realidade social.

Sendo o objectivo central deste trabalho verificar se os docentes de um agrupamento consideram existir mudanças significativas na escola, consideramos importante clarificar o conceito de mudança.

Mudança²³ é definida como “uma alteração de um estado, modelo ou situação

²³ Conceito de mudança – <http://pt.wikipedia.org/wiki/Mudan%C3%A7a>, consultado em 30 Setembro 2009.

anterior, para um estado, modelo ou situação futuros, por razões inesperadas e incontrolláveis, ou por razões planeadas e premeditadas.” Um dos aspectos que fica esclarecido nesta definição é que mudança é a alteração de algo, que assume determinada forma no presente e será diferente no futuro, sendo que essa alteração pode acontecer de forma planeada ou emergente.

Constantino (2009) define mudança como “[...] um fenómeno, isto é, algo que surge no decurso de um conjunto de alterações, provocadas pela ruptura com valores ou pressupostos que se passam a considerar insuficientes ou inadequados, para fazer face aos novos desafios no sentido da concretização de metas comuns a um grupo de pessoas ou apenas idealizadas por um sujeito”.

A mudança está assente em factores emocionais e cognitivos, ocorrendo no âmbito das relações interpessoais e grupais. Muitas vezes, as pessoas revelam-se surpresas com as mudanças, desenvolvendo comportamentos de resistência que se devem a factores como a ausência de factores emocionais ou de motivação que levem os actores sociais a sentir o desejo de alterar a situação actual. Estes factores de resistência, devem-se, muitas vezes, à insegurança psicológica, dificuldade em identificar e reconhecer os problemas reais em que se encontram, ou às vantagens de situações alternativas. No entanto, este reconhecimento pode levar a serem desenvolvidas alterações de padrões já profundamente enraizados.

Quando a mudança é intencional, torna-se fundamental que exista “capacidade de compreensão e adopção de práticas que concretizem o desejo de transformação, isto é, para que a mudança aconteça, as pessoas precisam de estar sensibilizadas para ela. Perceber a dinâmica das mudanças é uma necessidade (Wikipédia: 2009).

Formosinho e Machado (2000c:117) referem que “a questão da mudança em contexto escolar tem esbarrado, por vezes, numa perspectiva que se ancora na resistência dos professores para explicar os insucessos de inovações impulsionadas fora das escolas ou geradas no seu seio, mas, em todo o caso, tidas como exteriores por aqueles a quem cabe um quinhão essencial no seu processo de implementação, os professores”.

Soares (2005: 54-55) refere o modelo criado por Kurt Lewin (entre 1951 a 1965) e posteriormente aprofundado por Schein, para explicar a forma como se processa a mudança. Kurt Lewin identificou e descreveu um modelo explicativo do processo de mudança, subdividido em três fases: o descongelamento, a mudança e o recongelamento. Posteriormente, Schein, nos finais da década de 80, desenvolve o

modelo já existente, explicando cada uma das fases propostas por este autor. As fases propostas por Kurt Lewin são as seguintes:

- Descongelamento, primeira fase que corresponde ao confronto entre a realidade que se conhece (valores, atitudes e comportamentos) e as novas experiências ou informações, que desafiam as anteriores. Este confronto, habitualmente, conduz à insatisfação e à percepção de que algo tem de mudar.

- Mudança, segunda fase, em que a organização ou grupo muda os seus comportamentos, passando a uma análise da nova informação, o que pressupõe a aquisição de novos valores, atitudes e comportamentos.

- Recongelamento, terceira e última fase na qual se processa a consolidação e estabilização das mudanças que se efectuaram. Os factores de mudança passam, assim, a integrar os processos operacionais e normais das organizações.

Uma vez que a escola se trata de uma Instituição, é importante encarar a mudança como “ [...] um processo de construção institucional em que a escola como organização se envolve, tendo por base não só o contexto socio-político geral, mas também os seus constrangimentos, os problemas que nela existem, as dinâmicas que os actores corporizam, as mudanças já tentadas e conseguidas ou falhadas e as práticas educativas consolidadas” (Formosinho e Machado, 2000a:18).

Formosinho e Machado (2000a:18) referem que “[...] a mudança das escolas será percepcionada pelas dinâmicas nelas criadas, pela relação que elas estabelecem com a mudança e pelo grau de complementaridade da intervenção dos vários actores, internos e externos à escola, e dos papéis que eles desempenham”.

Barroso (1996b:20) defende que o que se pretende com o processo de contratualização da autonomia, «mais do que “regulamentar” a autonomia, o que se pretende é criar as condições para que ela seja “construída”, em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino».

2.4. Autonomia Decretada vs Autonomia Construída

Barroso (1996a: 172) refere que, desde os finais da década de 80, o Estado tem alterado o seu papel, no processo de tomada de decisões políticas e administrativas, em

relação às escolas. Esta alteração tem ocorrido no sentido de transferir “[...] funções do nível nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local como um parceiro essencial na tomada de decisão”. Estas alterações têm decorrido em países cujos sistemas políticos e administrativos são distintos, “[...] e tem no reforço da autonomia da escola uma das expressões mais significativas”. É, contudo, de salientar que esta autonomia se tem traduzido em modos e graus muito diferentes, de acordo com a “[...] realidade política e tradição administrativa dos diversos países”.

Em grande parte, a autonomia concedida tem-se verificado através de “[...] medidas políticas que, em vários países, se têm consagrado, do ponto de vista legal, numa gestão local do estabelecimento de ensino e o reforço das competências dos seus órgãos de governo [...]”. Barroso (1996a:185) identifica este tipo de autonomia que tem a sua origem em normativos legais, como sendo “autonomia decretada”, uma vez que é quase “imposta” pelo poder central. Esta forma de autonomia, que surge consagrada através de normativos legais, adquire, segundo Barroso (1996a:185), duas modalidades mais relevantes “a autonomia administrativa” e a “autonomia financeira”, sendo que no caso das escolas, a autonomia pode estender-se também aos domínios pedagógicos, estatutários, disciplinares, etc. Deste modo, “o reconhecimento da autonomia das escolas traduz-se num conjunto de competências que os órgãos próprios de gestão da escola têm, para decidir sobre matérias relevantes ligadas à definição de objectivos, às modalidades de organização, à programação de actividades e aplicação de recursos” Barroso (1996a:185). Este tipo de autonomia é sempre relativa e está dependente dos poderes do Governo, da Administração Pública ou do poder local, que fazem cumprir a legislação vigente, sendo por isso identificada por Barroso como “autonomia decretada”.

O mesmo autor refere, contudo, que existe outro tipo de autonomia, a “autonomia construída”, desenvolvida pela escola de forma autónoma, na tomada de decisões, em diferentes domínios. “Esta autonomia construída corresponde ao jogo de dependências e interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente e que permite estruturar a sua acção organizada em função de objectivos colectivos próprios” Barroso (1996a:185). Neste sentido, a autonomia torna-se um “[...] conceito construído social e politicamente, pela interacção dos diferentes actores organizacionais numa determinada escola” (Barroso, 1996a: 18)

Barroso (1996a:186) conclui que «[...] não existe, verdadeiramente uma “autonomia decretada”, [...] o que se pode decretar são as normas e regras formais que

regulam a partilha de poderes e a distribuição de competências entre os diferentes níveis de administração, incluindo o estabelecimento de ensino. Essas normas podem favorecer ou dificultar a “autonomia da escola”, mas não, só por si, incapaz de a criar ou destruir”. A autonomia de uma escola tem de ser desejada e construída pelos diversos elementos dessa escola, «[...] não há “autonomia da escola” sem o reconhecimento da “autonomia dos indivíduos” que a compõem, [...] ela é o resultado da acção concreta dos indivíduos que a constituem , no uso das suas margens de autonomia relativa».

Santos (2008:37) afirma que “ a autonomia só é real, só frutifica, só consegue ser eficaz, se for efectivamente desejada por quem a vai exercitar, se corresponder aos anseios das instituições. Uma autonomia que resulte apenas de um processo legislativo, [...] numa espécie de autonomia imposta que não corresponda ao sentido das instituições e [...] das comunidades dentro das instituições, dificilmente passará ao terreno”.

3. Actores na construção da autonomia Escolar

Devido à crescente necessidade da aplicação de uma política capaz de promover a participação dos vários agentes envolvidos nos diferentes níveis de administração (central, regional, local e institucional) escolar, a escola abre a sua fronteira legal e fiscal configurando-se uma fronteira social, na qual os actores são todos os interessados e intervenientes no processo educativo.

João Formosinho (2000b:54,55) faz referência à LBSE para evidenciar a importância dos parceiros educativos na evolução da administração das escolas²⁴, nomeadamente autarquias locais, pais, encarregados de educação, representantes dos interesses sócio-educativos, culturais e científicos, professores e administração educativa. Salaria ainda, a importância do sentido estratégico que venham a revelar os gestores das escolas, na medida em que, para desempenharem convenientemente os seus cargos, estes devem ter uma formação especializada e uma vontade de “renovarem o compromisso assumido com uma agenda de tipo descentralizador e autónomo”.

A descentralização é uma tendência para deixar uma maior margem de poder de decisão para quem está mais perto das situações e melhor conhece o seu contexto e as especificidades da sua realidade, é a transferência de competências e de espaços de

²⁴ Artigo 43.º e 45.º, do Capítulo VI, da Lei n.º 46/ 86 de 14 de Outubro – LBSE.

decisão do poder central e regional para a escola. Barroso (1996:20) defende que o que se pretende com o processo de contratualização da autonomia, «mais do que “regulamentar” a autonomia, é criar as condições para que ela seja “construída”, em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino».

Afonso (1999:531) caracteriza a autonomia como sendo quase um “jogo de poder”, na medida em que “[...] enquanto projecto político, a iniciativa da autonomia é um complexo de objectivos específicos e de estratégias, com os quais se pretende atingir determinadas finalidades, através do exercício do poder”.

Diversos são os actores que compõem o contexto local onde a escola se insere, como diversos são os tipos de relações que estes estabelecem entre si e o estabelecimento de ensino. Barroso (1996b:20) refere que “a autonomia consiste no jogo de dependências e interdependências que os membros de uma organização estabelecem entre si e com o meio envolvente com o fim de estruturarem a sua acção organizada em função de objectivos próprios, colectivamente assumidos”. Em seguida, iremos proceder à caracterização, ainda que de uma forma sucinta, do “jogo de poder” subjacente à intervenção dos vários actores que interferem no processo de autonomia do sistema educativo.

3.1. O papel do Estado – Poder Central

A relação que o Poder Central tem vindo a estabelecer com as escolas pode analisar-se segundo duas linhas distintas. Durante muitos anos, a posição ocupada pelo Estado era de regulação, controlo burocrático e opacidade pública. Todavia, como temos vindo a referir, existe uma crescente preocupação do Poder Estatal em ocupar uma posição menos controladora, através da atribuição de certas margens de autonomia às escolas.

Barroso (1999:30) afirma que o Estado tem um papel fundamental para que se coloque em prática as medidas de alargamento da autonomia escolar, uma vez que é através deste que existe uma “garantia de igualdade de oportunidades e equidade do Serviço Público de educação e sua regulação [...]”.

O mesmo autor esclarece ainda a importância do Estado na autonomia das escolas, na medida em que “o reforço da autonomia das escolas exige que seja

preservado e aumentado o papel regulador do estado e da sua administração, com o fim de evitar a criação de novos espaços de intervenção social, resultantes da autonomia das escolas e das medidas de territorialização, se transforme numa segmentação e pulverização do sistema de ensino, pondo em causa a coerência nacional dos seus princípios de equidade do serviço prestado e a democraticidade do seu funcionamento” (Barroso, 1999:27).

Através da atribuição de margens de autonomia às escolas, o Estado não está a “aligeirar as suas responsabilidades, mas sim o reconhecimento de que, em determinadas situações e mediante certas condições, os órgãos representativos das escolas podem gerir melhor que a administração central ou regional, certos recursos” (Barroso, 1999:27).

3.2. Municípios – Poder Local

De acordo com Ferreira (2004:61;66) e Marques (1996:12), durante os últimos dois séculos, a escola esteve divorciada das comunidades locais e dos seus particularismos e interesses específicos. Como já verificámos, a escola começou por servir para a promoção dos interesses nacionais e também como vinculadora de um modelo produtivo e centralista de desenvolvimento, orientada por um Estado Central. Até meados dos anos 70, a escola encontrava-se muito fechada sobre si própria, longe da realidade social envolvente. Assistiu-se, porém, durante as últimas três décadas a uma ruptura com esta concepção e o surgimento de um novo paradigma que aponta a Educação não apenas como promotora do desenvolvimento das competências profissionais, mas também das competências sociais, cívicas e culturais.

Nesta perspectiva, (re)surge a valorização do contexto local como meio onde decorre a prática educativa em sentido amplo, o que ocorre paralelamente com um movimento de descentralização do poder do Estado para os municípios. “Em 1972, Edgar Faure chamou a atenção para o papel educativo da cidade com as suas instituições, serviços e empresas [...]. Este novo paradigma aponta para a cidade como espaço social de encontro entre o global, o nacional e o local e entre a educação formal e a educação não formal e informal, para a descentralização e autonomia e para um município como dinamizador e coordenador de uma política educativa local” (Fernandes, 2004:41;43).

Decorrente desta nova realidade, devemos salientar, de forma especial, o papel

desempenhado pelos municípios. Explica-nos Azevedo (1996:118) que estes “têm vindo progressivamente a aumentar a sua participação na área da educação, decorrente de dois factores:

- A crescente preocupação das autarquias em investir em novas áreas da educação, visando o reforço da sua legitimidade pela satisfação das aspirações dos municípios;
- De um lento processo de transferência de competências e encargos da administração central para a local”.

A relação entre a escola e o poder local processa-se de várias formas: na participação desta na elaboração do plano de actividades dos municípios, através de relações informais de cooperação, estabelecimento de protocolos e reuniões com os mais diversos órgãos (Câmara, Junta de Freguesia e Assembleia Municipal).

Em 1984, através do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, o Estado passa para as autarquias algumas responsabilidades na construção de edifícios, transportes escolares e apoios sociais.

A importância atribuída às autarquias locais é já evidente no Decreto-lei n.º 172/91, de 10 de Maio, quando refere: “o modelo agora instituído pretende assegurar à escola as condições que possibilitem a sua integração no meio em que se insere. Exige o apoio e a participação alargada da comunidade da vida da escola. [...] Garante, simultaneamente, a prossecução de objectivos educativos nacionais e a afirmação da diversidade através do exercício da autonomia local e a formulação de projectos educativos próprios”.

Surge, assim, consignada na própria lei, a atribuição de responsabilidades aos municípios para com as instituições escolares, nomeadamente, para com a rede dos jardins-de-infância e escolas do ensino básico. Realçamos, porém, que muitas vezes os municípios ultrapassam as atribuições que a lei lhes consigna, fomentando-se desta forma uma mais abrangente política local de educação.

O Decreto-lei 115-A/98, de 4 de Maio, tem em consideração as diversas dimensões da escola, no que diz respeito: à sua organização interna; ao assumir, pelo poder local, novas competências; ao criar parcerias sócio-educativas com iniciativa e participação da sociedade civil. No preâmbulo deste decreto, é salientada a importância da comunidade educativa em todo este processo de autonomia: “a escola, enquanto centro das políticas educativas, tem, assim, de construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidade, contando com uma nova atitude de

administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios de mudança”.

A autonomia é um investimento nas escolas e na qualidade de educação, que deverá e terá de ser partilhada por toda a comunidade educativa. Este diploma dá ainda especial atenção às escolas do 1º Ciclo do Ensino Básico e aos jardins-de-infância, integrando-os nos mesmos direitos e numa organização coerente, de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação, o que até agora não tinha acontecido.

Em 2003, surgiu o Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro²⁵, que veio tentar concretizar as transferências de competências para as autarquias locais, que já tinham sido estabelecidas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, mas que acabou por se revelar uma intervenção meramente formal, sem concretização prática.

O Decreto-Lei refere ainda nas primeiras linhas do seu preâmbulo “a concretização da descentralização administrativa”, como um objectivo fundamental do XV Governo Constitucional. É, igualmente, referida a importância da “transferência de atribuições e competências da administração central para as autarquias locais [...] de competências na área da educação e do ensino não superior”.

Neste diploma, é salientada a importância do conselho municipal definindo-o como “uma instância de coordenação e consulta, que tem por objectivo promover, a nível municipal, a coordenação política, articulando a intervenção, no âmbito do sistema educativo, dos agentes educativos e dos parceiros sociais interessados, analisando e acompanhando o funcionamento do referido sistema e propondo as acções consideradas adequadas à promoção de maiores padrões de eficiência e eficácia do mesmo”²⁶.

Apesar de toda a legislação que se tem vindo a desenvolver em torno do processo de autonomia das escolas, Barroso (1996b:20) defende que “para além da perspectiva jurídico-administrativa, privilegia-se uma perspectiva mais sócio-organizacional, em que a autonomia é vista como uma propriedade construída pela própria organização social que lhe permite estruturar-se em função de objectivos próprios”.

²⁵ Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro – Conselhos Municipais de Educação.

²⁶ Ponto 1, do Artigo 3.º, do Capítulo II, do Decreto-lei n.º 7/2003, de 15 de Janeiro.

3.3. Contexto local – Comunidade Educativa

Para sermos claros, devemos definir o que se entende por contexto local, quando o relacionamos com a escola. Como nos refere Costa (1989:8), podemos entender contexto local como a “realidade física e humana circundante à escola; espaço geográfico (podendo ser identificado muitas vezes com a própria divisão administrativa: lugar, freguesia, concelho, cidade, [...], sócio-económico-cultural que mantém com a escola uma relação de proximidade [...]”. Deste modo, o contexto local é constituído pelos mais diversos actores: alunos, professores, pais, município, residentes, instituições escolares, empresas, associações culturais e recreativas.

A importância da ligação da escola com o contexto local emerge a partir da LBSE, na qual a escola surge como “comunidade educativa”. Este normativo refere que “o sistema educativo deve ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das actividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico”²⁷.

O modelo de autonomia da gestão escolar, que tem sido implementado nos últimos anos privilegia a escola, enquanto comunidade local, cujos objectivos, instrumentos, meios e recursos são autonomamente definidos pelos seus representantes legais e consagrados em acordo com os representantes da administração central, regional e entidades locais.

O decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro, é um dos primeiros momentos no qual o Governo tenta dar cobertura legal à autonomia da Comunidade Educativa, materializando-a através do Projecto Educativo de Escola. Dez anos mais tarde, o Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, reforça a importância da comunidade educativa, ao salientar que a organização da administração educativa centrada na escola e nos seus territórios administrativos terá de ter em conta a valorização dos diferentes intervenientes no processo educativo, como pais, professores, pessoal não docente e representantes do poder local.

O conceito de comunidade educativa pressupõe um conceito de escola aberta ao

²⁷Ponto 1 e 2, do Artigo 43.º, do Capítulo VI, da lei n.º 46/86, de 14 de Outubro - LBSE.

meio em que está inserida. A escola Comunidade Educativa é marcada “[...] por uma ideologia pedagógica igualitária[...] ”, exigindo uma mudança profunda no estatuto dos alunos e pais que passam de “[...] meros utilizadores e beneficiários dos serviços da escola ao de membros e clientes para assim poderem determinar, em parceria com professores e funcionários, a natureza e conteúdo das actividades” (Ferreira, 1995:191).

Barroso (1991) refere que “a autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência, dos quais se destacam: o governo, a administração, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local. A autonomia afirma-se, assim, como expressão da unidade social que é a escola. Ela é um conceito construído social e politicamente pela interacção dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola, à busca do bem comum local”. As escolas, sendo organizações sociais em relação com os seus contextos, são influenciadas por este e também o influenciam. Gerir a autonomia é gerir as relações com todos os intervenientes no processo educativo.

A institucionalização da autonomia abre a possibilidade de as escolas se auto-organizarem de forma a resolverem os seus próprios problemas, identificar objectivos e metas, ajustando-os a sua identidade. Este é um conceito de Escola onde se reconhece o direito de participação aos diferentes parceiros educativos. A autonomia da escola deve ser um valor intrínseco, não esquecendo que esta pressupõe que as escolas desempenhem um melhor serviço público de educação. A autonomia não constitui, pois, um fim em si mesma, mas um meio de a escola executar os fins para os quais foi criada.

Como já referimos anteriormente, o Decreto-Lei n.º 75/2008 de 22 de Abril, veio salientar a importância de toda a comunidade educativa, na medida em que os seus objectivos principais são “o reforço da participação das famílias e comunidades na direcção das escolas”, assim como o “reforço da autonomia das escolas”.

Para que seja possível a concretização destes objectivos, foram criados órgãos de direcção, administração e gestão, nomeadamente o Conselho Geral e o Conselho Pedagógico nos quais têm lugar os docentes e não docentes, os pais e encarregados de educação, representantes da comunidade local e autarquias. Caso se trate de uma escola secundária, os alunos têm também assento.

A participação de todos os elementos da comunidade educativa é de grande importância na medida em que:

- os professores, enquanto detentores de alguma formação especializada, e possuidores de competências e conhecimento, e sendo uns dos principais responsáveis no processo educativo, preparam todo o processo de aprendizagem e tudo que este envolve;
- os alunos, sendo os sujeitos da aprendizagem, devem participar nas decisões mais importantes que dizem respeito ao seu processo educativo, pois são os principais interessados;
- os não docentes realizam a sua actividade profissional nos estabelecimentos de ensino e acabam por participar activamente no processo educativo;
- os pais e encarregados de educação são os principais responsáveis na educação dos seus filhos, devendo ter participação activa na escola e devendo encarar a comunidade escolar como parceiro educativo;
- a autarquia e comunidade envolvente, pois, para além das competências específicas que já referimos, são essenciais à realização outro tipo de actividades.

Santos (2008:46) refere que o mais importante para uma escola que pretenda ganhar mais autonomia é “ a tomada de uma posição muito pró-activa de conquista da autonomia.” As escolas devem ter os seus objectivos bem definidos no que se refere à autonomia que desejam adquirir, assim como os benefícios que consideram que essas margens de autonomia trarão para a escola, ou seja, saber “o porquê e para quê” da necessidade de autonomia.

4. Agrupamentos de Escolas - Oportunidades de Autonomia

De acordo com a Lei de Bases do Sistema Educativo, “compete ao Estado criar uma rede de estabelecimentos públicos de educação e ensino, que cubra as necessidades de toda a população”²⁸.

Assim, a rede escolar consiste na distribuição do território dos estabelecimentos de ensino e as suas respectivas interligações, com o objectivo de valorizar os recursos humanos e melhorar as condições da qualidade de vida. “O planeamento da rede de

²⁸ Ponto 1, do Artigo 37.º, do Capítulo V, da Lei n.º 46/ 86, de 14 de Outubro – LBSE.

estabelecimentos escolares deve contribuir para a eliminação de desigualdades e assimetrias locais e regionais, de forma a assegurar igualdade de oportunidades de educação e ensino a todas as crianças e jovens”²⁹.

Desde os anos 80, que parece existir uma vontade clara do poder central em abandonar uma política centralizada em relação à educação, daí que tenham sido produzidos um conjunto de diplomas e normativos legais que tentaram impulsionar os estabelecimentos de ensino a tomar decisões coerentes com a sua realidade social, permitindo, assim, margens de autonomia.

Para o desenvolvimento desta política, iniciou-se o processo de criação dos agrupamentos de escolas. Este processo, consagrado na LBSE de 1986, não só não é novo como, ao longo de mais de uma década, produziu tipos de agrupamentos diversos com distintas designações, tais como: as Escolas Básicas Integradas e os Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) (Rodrigues, 2004: 67).

Em 1997, através do Despacho 27, de 2 de Junho de 1997³⁰, deu-se início à constituição de agrupamentos de escolas, numa tentativa de atenuar problemas como a dispersão e pequena dimensão de escolas, a escassez de recursos, o isolamento, a grande mobilidade docente, o desajustamento entre uma rede escolar projectada para o mundo rural e as características e problemas da sociedade urbana actual, daí que tenha sido consensual que seria prioritário conceber mudanças profundas, no sentido da criação de unidades organizacionais de maior dimensão e mais consistentes, do ponto de vista material e humano e, como tal, propiciadoras do exercício da autonomia e da inovação pedagógica.

O agrupamento de escolas envolve questões de autonomia, uma vez que os agrupamentos constituem oportunidades de aprendizagem da autonomia. Neste sentido, segundo o Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, o agrupamento de escolas é “uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, podendo integrar estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais ciclos de ensino básico, a partir de um projecto comum”³¹.

²⁹ Ponto 2.º, do Artigo 37.º, da Lei n.º 46/ 86, de 14 de Outubro – LBSE.

³⁰ Despacho Normativo n.º 27, de 2 de Junho de 1997 – Aprova medidas tendentes a criar condições para a aplicação de um novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas, a partir do ano lectivo 1998/99, nomeadamente nos domínios de reordenamento da rede escolar e do reforço da autonomia.

³¹ Artigo 5.º, do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

Segundo o Decreto-Regular n.º 12/2000 de 29 de Agosto³², o agrupamento de escolas tem uma função contributiva, em termos da construção participada de um sistema educativo local democrático, mais pluralista e inclusivo. Este possui finalidades muito heterogéneas mas complementares como “Garantir a aplicação de um regime de autonomia, administração e gestão comum aos estabelecimentos de educação e ensino que o integram”. No entanto, tem-se notado um conjunto de tensões e até de alguns paradoxos na aplicação de determinadas medidas e legislação nos Agrupamentos de escolas, sendo uma tensão a dicotomia entre a autonomia e a dependência. Por um lado, autonomia, na medida em que a administração produz o discurso da autonomia em que existe o reconhecimento da heterogeneidade das várias escolas pela afirmação da sua identidade. Por outro lado, dependência, devido à elaboração dos Regulamentos Internos dos Agrupamentos, à existência de um Projecto Educativo Comum e à unidade de gestão dos estabelecimentos que passará a ser o Agrupamento de Escolas. (Rodrigues, 2004: 70).

5. Os Instrumentos da Autonomia Escolar

O desenvolvimento de todo o processo de autonomia das escolas está dependente da negociação entre decisores múltiplos, pertencentes não só ao sector da educação, mas também ao espaço municipal ou regional e ao próprio tecido social produtivo.

Como instrumentos de mudança da administração organizacional e implementação da autonomia escolar, existem dois documentos que se destacam pela sua importância: o Contrato de Autonomia e o Projecto Educativo.

5.1. O Projecto Educativo de Escola - Autonomia e Identidade da Escola

É numa perspectiva de inovação e no contexto da aplicação da Reforma que na Lei de Bases do Sistema Educativo surge, pela primeira vez, a consagração legislativa do

³² Decreto-Regular n.º 12/2000, de 29 de Agosto – Requisitos para a constituição de agrupamentos de escolas e procedimentos relativos à sua criação e funcionamento.

Projecto Educativo de Escola (PEE) em Portugal.

Das várias definições de PEE incluídas em textos legais, parece particularmente pertinente aquela que considera este documento como “um instrumento aglutinador e orientador da acção educativa que esclarece as finalidades e funções da escola, inventaria os problemas e os modos possíveis da sua resolução, pensa os recursos disponíveis e aqueles que podem ser mobilizados. Resultante de uma dinâmica participativa e integrativa, o Projecto Educativo pensa a educação enquanto processo nacional e local e procura mobilizar todos os elementos da comunidade educativa, assumindo-se como o rosto visível da especificidade e autonomia da organização escolar”³³.

No preâmbulo do Decreto-lei n.º 43/89 de 3 de Fevereiro, é salientada a importância do PEE para a construção da autonomia escolar, na medida em que é referido que “a autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um Projecto Educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro de princípios de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e, às solicitações e apoios da comunidade em que se insere.” Nesta perspectiva, cada escola é entendida como uma instituição única, com identidade própria, no sentido em que não pode dissociar-se do meio em que está inserida e da realidade à qual deve dar as respostas adequadas. A especificidade e identidade de cada escola são construídas através da sua dinâmica interna, mas também pelas interacções que estabelece com o exterior. Cada escola deve, por isso mesmo, fazendo uso da sua autonomia, definir os seus objectivos de acordo com essa mesma realidade em que se insere (Afonso, 1999:47).

O Projecto Educativo surge, assim, como uma estratégia fundamental para a inovação educativa e curricular, uma vez que confere uma maior autonomia das escolas face ao poder político central, uma maior abertura da escola à participação de toda a comunidade educativa, estimulando a inserção social dos jovens, ao propor-lhes situações educativas e instrutivas enriquecidas pelo aproveitamento da realidade envolvente.

No Decreto-lei referido anteriormente, verificamos que o PEE está estreitamente ligado à questão da autonomia, na medida em que é através deste que a escola exerce a sua autonomia, sempre com a participação dos vários intervenientes do processo

³³ Despacho nº 113/ME/93, de 1 de Junho.

educativo. A própria definição de autonomia, surge neste Decreto-lei associada ao Projecto Educativo, Autonomia é definida como a “capacidade de elaboração e realização de um Projecto Educativo em benefício dos alunos e com a participação de todos os intervenientes no processo educativo”³⁴.

Como refere Benavente (1990:15), “O Projecto Educativo de Escola contribui para a progressiva autonomia de cada estabelecimento escolar e para a construção da sua identidade própria, na medida em que a torna responsável pela realização de um projecto integrador para o qual contribui a acção dos protagonistas”.

O PEE é um documento de carácter pedagógico, que diz respeito à organização do estabelecimento educativo. Este estabelece a identidade própria de cada escola constituindo-se como uma marca da sua autonomia, apresentando um modelo geral de organização e os objectivos pretendidos pela instituição. Enquanto instrumento de gestão é ponto de referência, orientador na coerência e unidade da acção educativa. É através deste documento, que se definem as estratégias e se traçam percursos de actuação para a concretização e avaliação da eficácia do exercício da autonomia da escola.

Costa (1991:65) realça três aspectos fundamentais da importância do PEE:

- a redução da standardização dos estabelecimentos de ensino, “[...] criando uma identidade própria a cada escola e garantindo o preenchimento do seu espaço de autonomia”.
- “abrir a escola à comunidade através da participação dos vários intervenientes do processo educacional nas macro-decisões da escola”.
- “Contribuir para a qualificação do ensino e eficácia escolar”.

Ferreira (1995:193) acrescenta ainda que “o Projecto Educativo é o instrumento pelo qual as pessoas implicadas no processo educativo comungam dos objectivos da educação intencionados naquela escola, através de um processo de decisão negociado e, por isso, participado por professores, pais, alunos, funcionários e representantes da comunidade local”.

No Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, é referido que “a autonomia é o poder reconhecido à escola pela administração educativa de tomar decisões nos domínios estratégicos, pedagógicos, administrativo, financeiro e organizacional, no quadro do seu projecto educativo e em função das competências e dos meios que lhe estão

³⁴ Ponto 1, do artigo 2º, do Capítulo 1, do Decreto-lei 43/89, de 3 de Fevereiro.

consignados”³⁵. O mesmo documento refere ainda a capacidade de decisão que é atribuída à escola através do Projecto Educativo, na medida em que este documento “consagra a orientação educativa da escola [...] para um horizonte de três anos, no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais a escola se propõe cumprir a sua função Educativa”.

O Projecto Educativo tem um papel fundamental na autonomia da escola, como refere Formosinho e Machado (2000c:121): “o processo de elaboração do projecto Educativo de Escola permitirá compreender se a autonomia a construir é, de facto, um processo autonómico ou, antes, uma reconversão do processo de actuação da Administração Educativa [...]”.

Formosinho e Machado (2000c:121) referem igualmente que a escola não deve centrar-se apenas na elaboração do Projecto Educativo, mas deve estar atenta aos aspectos que lhe poderão “conferir novos sentidos, significados e valores à sua acção”, entrando sempre em linha de conta com o meio em que está inserida (Formosinho e Machado, 2000c:122).

Mais recentemente, surge no Decreto-lei nº. 75/2008, de 22 de Abril, o Projecto Educativo, como sendo “[...] um documento que consagra a orientação educativa do agrupamento de escolas ou escola não agrupada,[...] no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir a sua função educativa”³⁶, assumindo, assim, relevância enquanto instrumento do exercício da autonomia.

Em suma, podemos descrever de forma simplificada a complexidade de questões associada ao PEE, definindo-o da seguinte forma: “O Projecto Educativo deve ser a ponte entre o que a escola é e aquilo que se deseja que ela venha a ser”³⁷.

5.2. O Contrato de Autonomia

No Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, surge a primeira definição de Contrato de autonomia como sendo um “acordo celebrado entre a escola, o Ministério da

³⁵ Ponto 1, do artigo 3.º, do Capítulo 1, do Decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

³⁶ Alínea a), do ponto 1, do artigo 9.º, do Decreto-lei nº. 75/2008, de 22 de Abril.

³⁷ <http://www.prof2000.pt/users/essmolival/pe.htm> - consultado em 12/03/09.

Educação, a administração Municipal e, eventualmente, os outros parceiros interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do Projecto Educativo”³⁸.

Como referem Formosinho e Machado (2000c:102), “Os contratos de autonomia devem ser programas de mudança a incentivarem as escolas que promovem soluções autónomas ao serviço do interesse e das necessidades dos alunos”. Através dos contratos de autonomia, pretende-se que a escola construa a sua identidade, ou seja, é dado a cada escola mais espaço de actuação. No entanto, este espaço de actuação, ou seja, a autonomia de cada escola, depende da sua capacidade de agir por si. Este documento surge com a intenção de transformar a escola numa unidade organizativa autónoma, contendo órgãos de gestão e administração próprios.

No decreto-lei n.º 115-A/ 98, de 4 de Maio, refere-se que “a autonomia da escola desenvolve-se e aprofunda-se com base na iniciativa desta e segundo um processo faseado, em que lhe serão conferidos níveis de competência e de responsabilidade [...]”³⁹ Estes níveis de competência e responsabilidade, que serão atribuídos à escola ao longo do tempo e após esta dar provas das suas capacidade de as gerirem, são negociadas entre estas, o Ministério da Educação e a administração Municipal, sendo formalizadas através de um acordo, o contrato de autonomia.

As competências e responsabilidades referidas estão apresentadas no artigo 49.º do Decreto-lei anteriormente referido, estando divididas nos seguintes domínios:

- a) “gestão flexível do currículo [...]”, no qual existe a possibilidade da escola introduzir aspectos relacionados com as suas características locais;
- b) “gestão de um crédito global de horas [...]”, que tem de incluir a componente lectiva, o exercício de cargos de administração, gestão e orientação educativa e o desenvolvimento de projectos de acção e inovação;
- c) “adopção de normas próprias sobre horários, tempos lectivos, constituição de turmas e ocupação de espaços”;
- d) “estabilização do pessoal docente [...]”, através da contratação de

³⁸ Ponto 1, do Artigo 48.º do Capítulo VII, do Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio.

³⁹ Ponto 1, do Artigo 47.º, do Capítulo VII, do Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

docentes, respeitando o concurso legal;

- e) “[...] selecção do pessoal não docente, nos termos da lei geral”;
- f) “gestão e execução do orçamento [...]”;
- g) “possibilidade de autofinanciamento e gestão de receitas [...]”;
- h) “aquisição de bens e serviços e execução de obras [...]”;
- i) “associação com outras escolas e estabelecimentos de parcerias com organizações e serviços locais”.

Este processo faseado a que o decreto-lei faz referência, é composto por dois momentos, um primeiro, no qual são atribuídas competências à escola ou agrupamento, e um segundo momento, no qual são aprofundadas essas margens de autonomia, “[...] tendo em vista objectivos de qualidade, democraticidade, equidade e eficácia”⁴⁰.

Barroso (1997:32) defende que os contratos de autonomia assentam na ideia de que as escolas se encontram em “estádios diferentes no que se refere ao tipo de autonomia de que já dispõem, ao desejo de autonomia e às condições necessárias para o seu exercício”.

No Decreto-lei n.º 115-A/ 98, de 4 de Maio, são ainda desenvolvidos os princípios que orientam a celebração e aplicação dos contratos de autonomia, fazendo referência a diferentes fases dessa mesma transferência de responsabilidades.

Porém, apenas em 2007, surgem mais desenvolvimentos para este normativo, através da Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro, que pretende formalizar os contratos de autonomia. Nesta portaria, são referidos, entre outros aspectos, os requisitos necessários para que uma escola celebre um contrato de autonomia, âmbito de surgimento do contrato e a matriz do mesmo.

No que se refere aos requisitos fundamentais para a celebração dos contratos de autonomia, é indicado como essencial:

- “adopção, por parte da escola, de dispositivos e práticas de auto-avaliação”⁴¹;
- “avaliação da escola no âmbito do Programa de Avaliação Externa das

⁴⁰ Ponto 2, do Artigo 49.º, do Capítulo VII, do Decreto n.º 115-A/98, de 4 de Maio.

⁴¹ Alínea a), do Artigo 3.º, da Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro.

escolas”⁴²;

- “aprovação, pela Assembleia de Escola, e validação pela respectiva Direcção Regional da Educação de um plano de desenvolvimento da autonomia que visa melhorar o serviço público de educação, potenciar os recursos da unidade de gestão e ultrapassar as suas debilidades, de forma sustentada”⁴³.

Alves (2008:29) salienta a importância da avaliação e auto-avaliação (prévia e posterior) em todo este processo de Autonomia das escolas, na medida em que estas estão intrinsecamente ligadas e são um bom indicador da forma como todo o processo está a decorrer. Este processo é apoiado por uma equipa, “o Conselho Geral de Avaliação que integra os Municípios e outras forças vivas, não só pessoas ligadas ao Ministério da Educação e à sua administração descentralizada, mas também à escola.” É a partir da avaliação feita por esse Conselho alargado que depende a continuidade do contrato de autonomia, ou até o seu reforço.

No ponto 4.º desta portaria, é reforçada a ideia que o contrato de autonomia, é um mecanismo de descentralização das políticas, na medida em que este “[...] constitui um serviço responsável pela execução local da política educativa nacional e prestadora de um serviço público de especial relevância”⁴⁴. As dimensões de serviço público abrangem “[...] o acesso à escola, o sucesso dos alunos, a formação para a cidadania, os cuidados de apoio e guarda, a organização e o funcionamento da escola, designadamente no que respeita aos processos de participação interna e externa”. A forma como a escola executa cada um destes domínios que acabámos de referir, são identificados na alínea 3 do ponto 4.º, como indicadores do grau de autonomia e responsabilidade que as escolas possuem.

Nesta portaria é ainda mencionada a transferência de Autonomia para as escolas ou Agrupamentos que é processada de “[...] forma faseada, através da atribuição de competências com diferentes níveis de profundidade, e nos domínios constantes das alíneas a) a i) do artigo 49.º do decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio”⁴⁵.

Na Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro, são referidas, na alínea 3, do ponto 5º, as áreas que a autonomia escolar abrange e que passamos a referir:

⁴² Alínea b), do Artigo 3.º, da Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro.

⁴³ Alínea c), do Artigo 3.º, da Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro.

⁴⁴ Alínea 1), do Artigo 4.º, da Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro.

⁴⁵ Alínea 1), do Artigo 5.º, da Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro.

- a) Organização pedagógica;
- b) Organização curricular;
- c) Recursos humanos;
- d) Acção social escolar;
- c) Gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Por fim, já em anexo, surge a Matriz do contrato de autonomia, assim como os pontos que devem constar no mesmo e que passamos, igualmente, a referir:

- Preâmbulo, no qual deve ser feita uma caracterização sistémica da escola ou agrupamento, assim como a identificação dos valores de partida nos indicadores escolhidos para aferir a concretização das metas assumidas. Ainda no preâmbulo, devem estar descritos os resultados da sua auto-avaliação e da avaliação externa.

- Objectivos gerais;

- Objectivos operacionais, que deverão conter uma descrição das metas que a escola ou Agrupamento pretendem atingir, em termos práticos, o que se pode reflectir em aspectos como a diminuição do abandono escolar, ou das taxas de insucesso;

- Competências reconhecidas à escola ou agrupamento são os domínios sobre os quais o Ministério da Educação lhe atribui autonomia;

- Compromissos da escola são as obrigações às quais a escola fica sujeita, de forma a cumprir os objectivos gerais e específicos aos quais se propôs;

- Compromissos do Ministério da Educação são as obrigações às quais o mesmo fica obrigado;

- Duração do contrato, que no presente caso é até ao ano lectivo de 2010/2011, para todas as escolas que o celebraram de Setembro de 2007, podendo ser prolongado, se assim for o desejo da escola ou agrupamento e o parecer do Ministério da Educação;

- Acompanhamento e monitorização. “Para cada contrato de autonomia será criada uma comissão de acompanhamento local, constituída por dois representantes da escola ou Agrupamento de escolas, um representante da Direcção Regional de Educação, uma personalidade externa de reconhecido mérito na área da educação [...] um representante da associação de pais e um elemento indicado pelo Conselho

Municipal de Educação”⁴⁶.

Em suma, podemos ficar com a ideia de Alves (2008:29) ao referir que “O contrato de autonomia não é a autonomia. A autonomia é aquilo que a escola, pelo seu percurso, pelo seu Projecto Educativo, pela comunidade, consegue trazer a si e dinamizar. [...] A verdadeira autonomia: é o projecto educativo de uma escola que se afirma única num contexto local próprio. O contrato é apenas um instrumento através do qual a escola se compromete a atingir determinados objectivos e o Ministério da Educação a conceder os apoios que facilitem a sua concretização”.

⁴⁶ Artigo 7.º, da Portaria n.º 1260, de 26 de Setembro de 2007.

Capítulo 3: Metodologia do Estudo

Introdução

Perante as características do estudo que pretendemos desenvolver e de acordo com alguns dos aspectos que expusemos na introdução deste trabalho, parece-nos que a abordagem mais adequada se enquadra nas características de metodologia qualitativa, uma vez que partimos para o processo de investigação sem teorias prévias de compreensão ou explicação dos dados que iremos recolher, sendo essa recolha e análise de dados aquilo que nos permitirá fazer uma interpretação da realidade estudada. O que se pretende com este estudo é analisar um determinado fenómeno na sua globalidade sem, no entanto, o fragmentar nem o descontextualizar (Almeida e Freire, 2003:101;102).

No entanto, pelas características que este estudo apresenta, não o podemos identificar com nenhuma das metodologias qualitativas mais frequentes, apesar de existirem alguns pontos comuns entre a metodologia de “estudo de caso” e aquela que pretendemos desenvolver, e que identificamos como sendo o “estudo de um caso”.

Neste capítulo, faremos uma breve abordagem teórica à investigação qualitativa em educação incidindo, um pouco mais, na caracterização do nosso “estudo de um caso”.

1. Metodologia Qualitativa

Tendo em conta os objectivos do nosso estudo, que pensamos ter deixado claro na introdução do trabalho, consideramos que a abordagem que mais se adequa baseia-se na metodologia qualitativa, uma vez que o que pretendemos é descrever e interpretar uma determinada realidade, sem a descontextualizar. Segundo Bogdan e Biklen (1994:11) esta metodologia de investigação “[...] enfatiza a descrição, a indução, a teoria fundamentada e o estudo de percepções” .

A investigação qualitativa pode ser realizada segundo diversas abordagens, que possuem em comum alguns pontos essenciais. Um dos primeiros aspectos está relacionado com a recolha de informação, que no caso de uma abordagem qualitativa deve ser efectuada no ambiente natural do objecto de estudo. Neste sentido, Bogdan e

Biklen (1994:16) referem que na investigação qualitativa “[...] a fonte directa dos dados é o ambiente natural e o investigador é o principal agente de recolha desses mesmos dados, sendo que o tipo de dados recolhidos se designam por qualitativos, de carácter descritivo, “[...] o que significa ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas [...]”. Também Pardal e Correia (1995:10) referem que, quanto à obtenção e tratamento de dados, a investigação qualitativa “privilegia, na análise, o caso singular e operações que não impliquem quantificação e medida”.

O facto da recolha de informação ser efectuada no ambiente natural é um dos aspectos que consideramos ser essencial quando se tem um objecto de estudo tão complexo como a escola, uma vez que só desta forma é possível a compreensão da realidade vivida em cada uma delas. É fundamental encarar a escola na sua globalidade, enquanto se processa a recolha de informações de aspectos mais específicos da mesma ou de casos singulares.

Outros dos aspectos característicos deste tipo de investigação é o facto das “[...] questões a investigar não se estabelecerem mediante a operacionalização de variáveis, mas sim, formuladas com o objectivo de investigar os fenómenos em toda a sua complexidade e em contexto natural” (Bogdan e Biklen, 1994:16). Os mesmos autores referem ainda neste contexto que “[...] os investigadores que utilizam metodologias qualitativas interessam-se mais pelo processo em si do que propriamente pelos resultados” (Bogdan e Biklen, 1994:47;51).

Pelas características que já evidenciámos, enquadrámos o nosso estudo nas abordagens qualitativas, não sendo, contudo, possível deixar de referir que este estudo também possui características quantitativas, uma vez que uma das técnicas de recolha de informação com peso para esta investigação é o inquérito por questionário, um instrumento de recolha de informação característico dos métodos quantitativos. A utilização de um inquérito por questionário, com as características daquele que aplicámos, conduz-nos a um tratamento de dados de forma quantitativa, cujos resultados mais directos se traduzirão em percentagem. No entanto, é importante referir que a utilização das percentagens obtidas servirá, apenas, de base a uma análise qualitativa. Neste sentido, Marli André (1995) citado por Libório (2004:24) refere que “[...] se podem usar dados quantitativos e fazer uma interpretação qualitativa desses dados, tendo em conta o quadro de referência do autor. Da mesma forma, a dimensão quantitativa, pode ajudar na abordagem qualitativa.

Contrariamente ao que vários autores defendem, relativamente à oposição

qualitativo/quantitativo, Pardal e Correia (1995:19), consideram que estas duas abordagens não se anulam ou opõem mutuamente, mas antes se complementam. Neste sentido, encarámos o uso de mecanismos quantitativos, como uma estratégia que nos permita fazer a análise e interpretação da realidade numa perspectiva qualitativa.

A utilização de um inquérito por questionário para a realização desta investigação, deve-se ao facto de se pretender analisar a opinião de todos os docentes do AE em estudo, o que se tornaria extremamente moroso se recorressemos a entrevista. Bell (2002:23) afirma que “apesar de a observação e as entrevistas serem os métodos mais frequentemente utilizados nesta abordagem, nenhum método é excluído. As técnicas de recolha de informação seleccionadas são aquelas que se adaptam à tarefa”.

2. O Estudo de um Caso – Opções Metodológicas

Tendo em conta a natureza do estudo que pretendemos desenvolver e as condições disponíveis para a sua realização, tanto a nível das dimensões da dissertação, como de tempo para a sua realização, considerámos que o estudo de um Agrupamento de Escolas é a opção que mais se adequa. Para isso recorreremos, como já referimos, a uma abordagem qualitativa, que pelas suas características que se aproximam do “estudo de caso” sem, no entanto, o ser, devido às limitações inerentes a este estudo, as quais referimos no ponto 5 do presente capítulo.

Pardal e Correia (1995:10) referem que “[...] o método é seleccionado e (re)inventado em função dos objectivos da investigação”, ou seja, o nosso método será aquele que, na nossa perspectiva, se adaptará melhor às características do nosso estudo e dos objectivos que estabelecemos.

Adelman, citado por Bell (2002: 22), define “estudo de caso” como sendo “[...] um termo global para uma família de métodos de investigação que têm em comum o facto de se concentrarem deliberadamente sobre o estudo de um determinado caso”. Nesta definição, encontramos algumas semelhanças com o “estudo de caso”, uma vez que também nós nos centraremos no estudo de um determinado caso, recorrendo para isso aos instrumentos de recolha de informação que melhor se adequarem.

Como já esclarecemos na introdução, quando referimos os nossos objectivos de estudo, com esta investigação não pretendemos desenvolver uma análise profunda da

implementação do Contrato de Autonomia da Escola na sua dimensão global, mas sim analisar um aspecto dessa realidade, o CA na perspectiva dos docentes, sem, porém, os desenquadrar do seu contexto, ou seja, tendo em consideração a globalidade do AE em estudo.

Bell (2002:23) define algumas vantagens da metodologia de estudo de caso que, no nosso entender também se aplicam ao nosso “estudo de um caso”. “A grande vantagem deste método consiste no facto de permitir ao investigador a possibilidade de se concentrar num caso específico ou situação e de identificar, os diversos processos interactivos em curso. Estes processos podem permanecer ocultos num estudo de maior dimensão, mas poderão ser cruciais para o êxito ou fracasso de sistemas ou organizações” (Bell, 2002:23).

Também algumas das debilidades apontadas por diversos autores ao estudo de caso são aplicáveis ao nosso estudo, sendo talvez a mais significativa o facto de não permitir generalizações, no sentido mais comum do termo, sendo apenas possível a realização de generalizações naturalísticas. Lüdke e André referem que quanto à possibilidade de generalização, existe algum tipo de generalizações possíveis de se fazer a partir de um estudo de caso, e que consideramos poder aplicar-se ao nosso estudo. Lüdke e André (1989:19) citando Stake (1983), referem que as “generalizações naturalísticas” ocorrem no momento em que o sujeito tenta associar dados encontrados num estudo, com dados que são fruto das suas experiências pessoais. Ou seja, a generalização naturalística acontece quando um leitor, ao analisar um trabalho no qual está descrito um estudo de caso, o relaciona com outros trabalhos ou situações do seu conhecimento, estabelecendo desta forma pontos em comum. Desta forma, cabe ao leitor deste documento fazê-lo ou não.

Pardal e Correia (1995:42) menosprezam a importância da generalização de um estudo, salientando que “[...] o principal objectivo não é a generalização, ou seja, não é relevante se se estuda um caso para compreender outros casos, mas sim que se compreenda o “caso”, apesar deste tipo de estudos permitir “[...] compreender o particular na sua complexidade, ao mesmo tempo que pode abrir caminho, sob condições muito limitadas, a algumas generalizações empíricas, de validade transitória”(Pardal e Correia 1995:22). Os mesmos autores acrescentam ainda que “não é só o poder de generalização que dá cientificidade a uma metodologia”, mas sim o rigor com que o estudo é feito (Pardal e Correia 1995:24).

3. Técnicas de Investigação

Bell (1997:85) salienta a importância da escolha adequada dos métodos de recolha de informação, uma vez que “[...] são estes que fornecem a informação de que (o investigador) necessita para fazer uma pesquisa integral. Há que decidir quais os métodos que melhor servem determinados fins e, só depois, conceber os instrumentos de recolha de informação mais apropriados para o fazer” (Bell, 1997:85;86).

Pelas características e dimensões do estudo que estamos a desenvolver, consideramos que as técnicas de recolha de dados que melhor servem os objectivos a que nos propusemos atingir com esta investigação são a análise documental e o inquérito por questionário.

3.1. Análise Documental

A análise documental será uma das técnicas de recolha de informação por nós utilizada uma vez que, pelas suas potencialidades, nos permitirá aprofundar o conhecimento relativo ao funcionamento do Agrupamento de Escolas em estudo. Johnson (1984), citado por Bell (1997:90), afirma que “[...] a análise documental de ficheiros e registos educacionais pode revelar-se uma fonte de dados extremamente importante.” Também Lüdke e André (1986:38) salientam que “[...] A análise documental pode-se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”.

Segundo Philips (1974), citado por Lüdke e André (1986:38), são considerados documentos “quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fonte de informação sobre o comportamento humano”. Neste sentido, consideramos os documentos institucionais do Agrupamento de Escolas Z como uma excelente fonte de informação, na medida em que nos faculta uma melhor compreensão da dinâmica do mesmo. Consideramos de especial interesse a análise do Contrato de Autonomia e do Projecto Educativo, uma vez que estes documentos devem ser os “instrumentos orientadores” de todo o processo de aplicação da autonomia concedidas ao Agrupamento, através da contratualização.

A análise dos documentos referenciados servirá de base à construção do inquérito

por questionário, assim como à elaboração de alguns pontos do Capítulo IV, nomeadamente na caracterização do Agrupamento, pois, como referem Lüdke e André (1986:39), “os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador. [...] Não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações desse mesmo contexto”.

Os mesmos autores (1986:39) acrescentam ainda que a utilização deste tipo de fonte de informação é uma boa forma de complementar as informações obtidas através de outras formas de colecta.

3.2 Inquérito por Questionário

Para complementar a análise documental que referi anteriormente, serão utilizados inquéritos por questionário (Anexo 1), distribuídos a todos os docentes do Agrupamento. Este instrumento de recolha de informação será muito útil, uma vez que nos facultará a recolha de alguns dados e opiniões, que depois de tratados serão analisados, com o objectivo de retirar algumas conclusões referentes ao conhecimento e opinião que os docentes possuem relativamente às alterações que o Contrato de Autonomia tem surtido no funcionamento do Agrupamento de Escolas Z.

Pardal e Correia (1995:51;52) caracterizam o inquérito por questionário, como sendo um “Instrumento de recolha de informação, preenchido pelo informante, [...] que garante, em princípio, o anonimato, condição necessária para a autenticidade das respostas [...]”

Os mesmos autores referem um conjunto de procedimentos para a construção de um questionário, pois “o questionário, como qualquer outra técnica de investigação, relaciona-se com o método pelo qual se optou, tendo como suporte o modelo de análise construído” (Pardal e Correia, 1995:53). Neste contexto, é importante referir que a construção do inquérito por questionário teve por base a análise do Projecto Educativo do Agrupamento Z e do Contrato de Autonomia desse mesmo Agrupamento. O questionário que elaborámos é composto, na sua maioria, por questões fechadas de tipo estruturadas, à excepção da última questão que é aberta, de resposta opcional. As questões fechadas, segundo Almeida e Pinto (1995), citados por Libório (2004:303), são aquelas em que “[...] o inquirido tem de optar entre uma lista tipificada de respostas, [...]”. Deste tipo de

questões, as respostas que se obtêm são respostas fechadas, nas quais o inquirido tem a sua opinião limitada às opções de resposta presentes no questionário. As questões do tipo fechadas estruturadas podem ser, segundo Bell (2002:100-101), de três tipos. De categorias, quando a resposta é apenas um conjunto de categorias; hierárquica, quando é solicitado ao inquirido a ordenação de situações; de escala, na qual os inquiridos devem indicar o seu grau de concordância ou discordância, sendo estas que estão presentes em maior número no nosso questionário.

O questionário é introduzido por uma breve explicação do seu objectivo, assim como da sua importância para o desenvolvimento desta investigação, sendo, por isso, solicitado que os inquiridos respondam com rigor, objectividade e clareza. Ainda nestas breves linhas introdutórias, garantimos o anonimato dos inquiridos e a confidencialidade das respostas obtidas. Finalizamos esta pequena “nota introdutória” com um agradecimento pela participação.

O questionário que elaborámos, encontra-se dividido em sete itens, que passamos a descrever:

I. Caracterização dos inquiridos. Neste primeiro ponto, procedemos à caracterização dos inquiridos, no qual é solicitado aos docentes que respondam a algumas questões como: a idade, o género, o nível de ensino a que pertence, o tempo de serviço docente, os anos de serviço neste Agrupamento, a sua situação profissional, as habilitações académicas que possui, a formação especializada (se a tiver realizado) e o local no qual desempenha as suas funções. Ainda neste ponto, os docentes preenchem uma tabela, na qual indicam o cargo ou cargos que desempenharam no Agrupamento, no ano lectivo 20007/2008 e 2008/2009;

II. Documentos institucionais do agrupamento. Este ponto é referente aos documentos significativos para a autonomia do Agrupamento, sendo solicitado aos docentes que respondam a questões que se prendem não só com a participação que tiveram na elaboração desses documentos, como também do conhecimento que têm sobre estes.

III. (Mudanças significativas); IV. (Administração e Gestão escolar); V.(Motivação) e VI. (Participação). Cada um destes itens é composto por um conjunto de questões fechadas, nas quais os docentes exprimem a sua opinião através de uma escala de cinco valores: concordo em absoluto, concordo bastante, discordo, discordo em absoluto, não tenho opinião.

VII. Facultativo. Este último item é composto por uma única questão aberta, de carácter facultativo, através da qual deixamos espaço aos docentes para exprimirem de forma mais pessoal, a sua opinião em relação a todo este processo de implementação do Contrato de Autonomia no Agrupamento.

4. Design da Investigação

Como afirma Tuckman (2000:205), o design investigativo corresponde ao plano condutor da investigação, o plano de acção que, partindo de um conjunto inicial de questões, permite chegar a um conjunto de conclusões/ respostas.

Apoiando-nos no enquadramento teórico que desenvolvemos na primeira parte deste trabalho, pretendemos avançar para o estudo empírico de uma situação concreta, de forma a analisá-la, interpretá-la e compreendê-la. Nesse sentido, recorreremos à análise documental e ao inquérito por questionário (Anexo1), como instrumento de recolha de informação, com vista atingir o objectivo a que nos propusemos com este estudo – verificar se os docentes de um Agrupamento de Escolas percebem já a autonomia que foi concedida ao mesmo através do Contrato de Autonomia, ou seja, verificar se os docentes sentem mudanças significativas no funcionamento do Agrupamento a diversos níveis.

Para o estudo que pretendemos desenvolver, não consideramos pertinente a escolha de uma amostra, uma vez que definimos como objecto de estudo um Agrupamento com a característica específica de estar a implementar um contrato de autonomia. A escolha do Agrupamento de escolas foi feita de forma intencional, tendo como critérios de selecção dois aspectos. O primeiro critério, essencial à realização do estudo, prende-se com a necessidade da Escola estar a implementar as medidas de autonomia estabelecidas no Contrato de Autonomia celebrado com o Ministério da Educação, em Setembro de 2007. Do conjunto de 22 escolas que correspondem a este primeiro critério, seleccionámos o Agrupamento de Escolas Z, pela sua proximidade com o local de habitação do investigador, um critério apenas de comodidade, uma vez que é facilitador do contacto directo entre o investigador e o objecto de estudo.

Esta investigação foi por nós desenvolvida no decurso no ano lectivo de 2008/2009.

5. Constrangimentos inerentes ao Estudo

Pelas características que possui, este estudo depara-se com alguns constrangimentos de ordem metodológica que pretendemos esclarecer, uma vez que estamos conscientes das limitações que advêm desta situação.

O primeiro aspecto que consideramos importante referir deve-se ao facto de o nosso estudo se centrar na análise da opinião dos docentes de um Agrupamento de Escolas especificamente, o que aproxima este estudo da metodologia de estudo de caso. No entanto, não podemos considerá-lo como tal, uma vez que, como refere Pardal e Correia (1995:23), um estudo de caso caracteriza-se por ser “[...] um modelo de análise intensiva de uma situação em particular”, o que não é um dos objectivos do nosso estudo, pois o que nos propusemos analisar não foi a implementação do Contrato de Autonomia na sua globalidade, mas sim a análise de uma das dimensões dessa realidade, a opinião dos docentes do Agrupamento relativamente a esse aspecto. As grandes vantagens de um estudo como aquele que pretendemos desenvolver prende-se com o facto de nos focarmos num caso específico, analisando de forma minuciosa situações que poderiam não ser estudadas de forma tão aprofundada em estudos de maiores dimensões, acabando por ficar ocultos. Neste sentido, Lüdke e André (1986:17) salientam que “um caso pode ser similar a outros, mas é ao mesmo tempo distinto, pois tem um interesse próprio, singular” [...] O interesse, portanto, incide naquilo que ele tem de único, de particular, mesmo que posteriormente venham a ficar evidentes certas semelhanças com outros casos ou situações.

Outro dos constrangimentos inerentes a esta investigação centra-se na recolha de dados, pelo facto de nos termos restringido apenas a dois instrumentos de recolha de informação, o inquérito por questionário e a análise documental. Para este estudo estar mais completo e aprofundado, seria interessante termos recorrido a outros métodos de recolha de informação de cariz mais qualitativo, como entrevistas e/ou a observação directa.

O último constrangimento intrínseco a este estudo prende-se com o facto de os Contratos de Autonomia estarem em vigor nas escolas apenas desde Setembro de 2007. Por esta razão, os resultados poderão não ser ainda claramente perceptíveis, uma vez que as escolas ainda se encontram numa fase terminal de implementação. É de sublinhar que sempre estivemos conscientes desta limitação aquando da escolha da temática desta investigação.

Consideramos, no entanto, que, pelo facto de analisarmos a opinião dos docentes de um dos 22 Agrupamentos com Contrato de Autonomia, poderemos retirar algumas ideias e conclusões interessantes, da forma como a contratualização da autonomia está a ser “sentida”. Estamos conscientes que as conclusões tiradas deste estudo não podem ser generalizadas, devido aos diversos aspectos que já salientámos no ponto 2 deste capítulo. Por se tratar do estudo de um caso em particular, não nos fornece qualquer informação sobre a forma como este processo se está a desenvolver na sua generalidade, nas escolas, podendo, ainda assim, dar-nos uma ideia da forma como os Contratos de Autonomia estão a ser percebidos pelos docentes de uma forma geral.

Os constrangimentos referidos impõem-se devido às limitações de tempo do investigador, assim como pela sua inexperiência na realização de investigação.

Capítulo 4: O Contrato de Autonomia: Opinião dos Docentes de um Agrupamento

1. Contextualização e Caracterização do Estudo

O nosso estudo, como já referimos, decorreu numa das 22 escolas que celebraram Contrato de Autonomia, em Setembro de 2007. Como pensamos ter deixado claro, o objectivo desta investigação é verificar, através da opinião dos docentes do Agrupamento de Escolas Z, se estes sentem diferenças no funcionamento do mesmo.

Neste capítulo, faremos uma breve descrição do Agrupamento em Estudo, caracterizando-o nos seus aspectos mais relevantes, com o objectivo de estarmos mais em consonância com a realidade, permitindo-nos desta forma compreender o contexto em que surge o Contrato de Autonomia do Agrupamento. Esta breve caracterização baseia-se em alguns dos documentos que o Agrupamento Z nos facultou, nomeadamente o Projecto Educativo (PE) e o Contrato de Autonomia (CA)⁴⁷.

1.1. Caracterização Histórica e Geográfica do Concelho

O Agrupamento em Estudo localiza-se numa região do interior centro do nosso país.

É um conselho rico em alguns marcos, nomeadamente antas, menires, mamoa, grutas e cavernas que, apesar de estarem inventariadas e terem já sido estudadas, se encontram ao abandono. Este concelho tem boas potencialidades ao nível de património natural e histórico-cultural.

Esta povoação nasceu no cruzamento de vilas militares romanas, época da qual vem o seu nome. Dos Romanos ficaram também estradas, pontes e inscrições que já resistiram cerca de dois mil anos. Por estas terras também passaram outros povos, como os Visigodos e os Árabes que, para além de alguns dos seus usos e costumes, também

⁴⁷ Muitos dos dados apresentados surgem de forma pouco explícita de modo a evitarmos a identificação do Agrupamento em estudo.

por cá deixaram as suas lendas e os nomes de alguns locais.

Actualmente, beneficia de alguns acessos como a Estrada Nacional e a Auto-estrada.

1.2. Caracterização Socio-económica do Concelho

A população actual deste concelho é de aproximadamente 12000 habitantes, tendo este número vindo a revelar um decréscimo ao longo dos anos. Este concelho apresenta um forte envelhecimento da população, sendo que existe uma proporção de 3 idosos por cada 2 jovens.

A sua população é rural e vive essencialmente da agricultura, mas também um pouco dos serviços e da pequena indústria que quase não possui recursos humanos qualificados. A maioria dos alunos é proveniente de famílias com poucos recursos económico-sociais, sem escolaridade mínima obrigatória e com baixas expectativas face ao futuro dos seus educandos.

1.3. Caracterização do Agrupamento de Escolas Z

O Agrupamento de Escolas Z é constituído por vários jardins-de-infância, escolas do 1.º Ciclo e por uma escola do 2.º Ciclo. Estas escolas ficam distribuídas por 8 freguesias do concelho.

O Agrupamento de Escolas Z possui aproximadamente 600 alunos. A população escolar ronda as 130 crianças na educação pré-escolar, 290 no 1.º CEB e 160 alunos no 2.º CEB.

A sede do Agrupamento situa-se no centro da vila. Para além das escolas que se situam na sede, este Agrupamento é ainda constituído por 7 estabelecimentos de pré-escolar e 10 escolas de primeiro ciclo, dispersas pelo concelho, algumas das quais com distâncias consideráveis e acesso difícil. Estas dificuldades de acesso são referidas como um dos constrangimentos da articulação entre a sede do Agrupamento de Escolas e as restantes escolas, na medida em que, em determinadas situações, existem dificuldades de comunicação causadoras de alguma dispersão na informação, sendo, frequentemente necessário a existência de reuniões de carácter formal para a transmissão de informação

simples. Existe ainda alguma dificuldade na gestão eficaz de recursos humanos.

Este Agrupamento possui um corpo docente estável, existindo, porém, uma acentuada carência de pessoal não docente, cujas funções são desempenhadas por tarefas que se deslocam às escolas durante 1 ou 2 horas diárias. Também a falta de técnicos especializados ao serviço do Agrupamento de Escolas Z, é uma dificuldade sentida pelo mesmo, uma vez que os poucos recursos de que dispõe se devem a protocolos estabelecidos com outras instituições.

1.4. Contrato de Autonomia do Agrupamento de Escolas Z

Em 2006, o AEZ candidatou-se ao Projecto-piloto de Avaliação Externa, como forma de melhorar o seu serviço educativo. No entanto, a avaliação não foi uma total novidade para o Agrupamento, pois desde há vários anos que procediam à auto-avaliação da unidade de gestão, facto que facilitou todo este processo.

Da avaliação externa resultou a classificação em cinco domínios-chave, cuja classificação foi a seguinte: muito bom na prestação do serviço educativo, Bom nos resultados, na organização e gestão escolar, na liderança, e na capacidade de auto-avaliação e de progresso do Agrupamento.

Contudo, nas considerações finais do Relatório de Avaliação Externa (Junho 2006), e apresentadas no CA, é referido ser possível o Agrupamento adquirir autonomia em várias vertentes, pois este parece prestar um serviço competente e adequado à sua população/ comunidade educativa.

No relatório de avaliação, a equipa de avaliação aponta as seguintes debilidades ao Agrupamento:

- Obras de reabilitação dos espaços antigos no próximo ano lectivo;
- Índice de sucesso não é muito elevado, apesar dos resultados de Português e Matemática evidenciarem melhorias;
- A boa articulação com os encarregados de educação [...] nem sempre é bem sucedida devido à fraca mobilização das famílias, pela distância a que muitos residem da escola e baixo índice de escolarização destes;
- Boa ligação com a comunidade, apesar desta nem sempre encarar a aprendizagem como gerando grandes expectativas;

- Débil enquadramento sócio-cultural das crianças e jovens que frequentam o Agrupamento;

- Forte atenção aos aspectos sócio-afectivos, com menor ênfase nos resultados académicos;

Como forma de superar estas debilidades, são contempladas, no Contrato de Desenvolvimento e Autonomia, diversas estratégias de superação das mesmas.

No preâmbulo do Contrato de Autonomia, surgem também os pontos fortes e debilidades, do AEZ.

São apontados como pontos fortes do AEZ uma forte direcção com capacidade de liderança e visão; a forte ligação que o agrupamento tem com a comunidade que reconhece e aprecia o trabalho desenvolvido pelo Agrupamento; uma marcada preocupação com o enriquecimento cultural; o sucesso que tem obtido em certas modalidades de desporto escolar, o que potencia a auto-estima da escola; o envolvimento e empenho demonstrado pelo seu corpo docente; um ambiente favorável ao desenvolvimento global dos alunos.

Como debilidades, apresentadas pelo AEZ, surgem os fortes problemas socio-económicos das zonas periféricas, nas quais o agrupamento se enquadra, os baixos resultados académicos em algumas disciplinas, a necessidade de atenção e intervenção em alguns parques dos jardins-de-infância e escolas do 1.º ciclo do Agrupamento, a disparidade da atenção atribuída aos aspectos sócio-afectivos, dando menor ênfase nos resultados académicos, a debilidade no controlo interno de resultados ou por inadequação ou por debilidade de competência científica da função docente.

O Contrato de Autonomia celebrado, entre o Agrupamento de Escolas e o Ministério da Educação, desenvolve-se em diferentes áreas, nomeadamente na organização pedagógica e curricular, nos recursos humanos, na acção social escolar, na gestão estratégica, patrimonial, administrativa e financeira.

Este documento, que tem como objectivo principal ajudar a escola na prestação de um serviço público de qualidade, estabelece cinco objectivos gerais para o Agrupamento:

- 1- Criar condições que assegurem um percurso educativo dos alunos de acordo com parâmetros de qualidade/ sucesso;
- 2- Instituir mecanismos de aproximação e participação dos pais/ encarregados de educação;

- 3- Mobilizar os recursos necessários ao desenvolvimento e formação integral dos alunos;
- 4- Criar condições que garantam que o AEZ possa constituir um polo de desenvolvimento da comunidade escolar.
- 5- Minimizar as fragilidades e potenciar os pontos fortes detectados nas avaliações.

Para a concretização dos objectivos gerais que acabámos de enunciar, surgem, no Contrato de Autonomia, definidos objectivos operacionais, dos quais se destacam: o aumento do sucesso escolar, com especial incidência nas disciplinas em que se registam mais baixos resultados; criar valências (que se traduzem em oficinas especializadas) que ofereçam condições para apoiar alunos com mais dificuldades; promover o acompanhamento personalizado dos alunos (Criação do cargo de Professor-tutor), seleccionar e contratar algum pessoal docente e gerir o crédito horário com a possibilidade de o converter em equivalente financeiro.

Um dos pontos mais importantes do Contrato de Autonomia diz respeito às margens de autonomia, concedidas pelo Ministério da Educação ao Agrupamento de Escolas Z, e que constam no artigo 3.º, intitulado Competências Reconhecidas ao Agrupamento de Escolas, dos quais destacamos os seguintes pontos:

- 1- Estabelecer o calendário escolar no início do ano;
- 2- Constituição de grupos de desenvolvimento diferenciado, flexíveis de acordo com as necessidades específicas dos alunos, definindo os objectivos a atingir, a organização da monitorização e avaliação dos resultados;
- 3- Decidir sobre a não adopção de manuais escolares em determinadas disciplinas e ou determinados grupos de alunos;
- 4- Estabelecer parcerias com outras escolas para a gestão conjunta de pessoal docente e não docente e/ ou utilizar a troca de pessoal entre escolas;
- 5- Estabelecer parcerias com diferentes instituições de natureza pedagógica, profissional e empresarial.
- 6- Seleccionar e contratar pessoal docente, após concursos de colocação de professores.
- 7- Gerir o crédito horário global, com possibilidade de o converter em equivalente financeiro.
- 8- Propor ao gabinete de gestão financeira, para posterior autorização por parte do Ministério das Finanças, a aquisição de bens, equipamentos e serviços com pagamentos faseados;

- 9- Solicitar a antecipação até alguns duodécimos do orçamento para implementação de projectos.

A implementação do Contrato de Autonomia é acompanhada por uma equipa, designada por Comissão de acompanhamento, composta por elementos do Ministério da Educação, do AEZ e um elemento externo ao Agrupamento. Esta equipa tem como competências monitorizar a aplicação e o cumprimento do CA, acompanhando o desenvolvimento de todo o processo; monitorizar a auto-avaliação do AEZ e elaborar um relatório com vista a superar os pontos fracos detectados.

1.5. Projecto Educativo do Agrupamento

O Projecto Educativo de Escola é um instrumento da construção da autonomia por excelência, devendo este reflectir opções educativas adequadas às características do contexto sociocultural no qual a escola está inserida e com o qual partilha objectivos e responsabilidades. Pela importância que este documento tem em todo o desenvolvimento da autonomia escolar, consideramos de extrema importância a análise do PE, tentando estabelecer elos de ligação entre este documento e o CA.

Na introdução do PE do Agrupamento de Escolas Z começa por surgir uma definição do PEE como sendo “... um documento que consagra a orientação educativa do agrupamento de escolas ou escola não agrupada, [...] no qual se explicitam os princípios, os valores, as metas e as estratégias segundo os quais o agrupamento de escolas ou escola não agrupada se propõe cumprir a sua função educativa”⁴⁸.

Achamos importante outra referência feita ao PE, considerando-o como “[...] resultante de uma dinâmica participativa e integrada, que pensa a educação enquanto processo nacional e local, procurando mobilizar todos os elementos da comunidade Educativa, e assumindo-se como um rosto visível da especificidade da autonomia da nossa escola.”

Na introdução é feita, ainda, referência à importância da autonomia para a adequação da escola ao meio em que se insere “sendo cada Escola uma instituição única, com identidade própria, no sentido em que não pode dissociar-se do meio em que está inserida e da realidade à qual deve dar respostas adequadas [...], cabe a cada

⁴⁸Alínea a), do ponto 1, do Artigo 9.º, do Decreto-Lei nº. 75/2008, de 22 de Abril.

escola, fazendo uso da sua autonomia, definir, em função dessa realidade, o percurso que a conduza ao destino almejado”.

No final da introdução do PE, este é identificado como «[...] aglutinador e orientador de sonhos, caminhos, metas e possíveis realizações, pretende ser o “motor” de mudança[...]». Esta definição do PE é reveladora da importância que o AEZ atribui a este documento em todo este processo de implementação do CA, uma vez que é identificado como sendo o “motor de mudança”.

No primeiro ponto do PE é feita a caracterização do meio no qual o AEZ se insere, abrangendo aspectos de ordem ambiental, social, económico, histórico e cultural, ao longo do qual são evidenciadas as potencialidades do concelho, assim como as principais dificuldades e debilidades.

Após a caracterização do meio envolvente do Agrupamento, é feita uma caracterização do próprio AEZ, onde são descritos de forma sucinta aspectos relacionados com a população escolar (alunos, corpo docente e corpo discente), recursos físicos e recursos materiais.

Posteriormente, surgem os princípios e valores do AEZ, seguidos do diagnóstico do mesmo aos pontos fracos, que terão que ser desenvolvidos, e aos pontos fortes. Dos pontos fracos a desenvolver, apresentam-se todos os aspectos presentes no CA. Esta situação repete-se, em parte, no que se refere aos pontos fortes. É de salientar o facto de o Contrato de Autonomia surgir no PE como um dos pontos fortes do AEZ.

No ponto seguinte do PE, intitulado finalidades e objectivos educativos, surgem alguns dos objectivos gerais indicados no CA, nomeadamente ao nível da promoção do sucesso escolar. A implementação do contrato de desenvolvimento de autonomia surge no ponto seguinte do PE, como sendo uma das metodologias/ estratégias do AEZ para atingir os objectivos a que se propõe neste PE.

Após a análise do PE e do CA, podemos concluir que estes possuem vários pontos em comum, o que é revelador da interdependência e articulação que existe entre estes documentos promotores da autonomia escolar.

2. Desenvolvimento do Contrato de Autonomia: Opinião dos Docentes

Neste ponto da nossa dissertação, apresentamos os resultados a que chegámos pela análise dos questionários recolhidos. Partindo dos dados que obtivemos, tentaremos fazer uma análise dos mesmos, integrando-os na contextualização a que já procedemos anteriormente.

2.1. Selecção dos Inquiridos

A escolha dos docentes, como fonte de informação para o desenvolvimento deste trabalho, deveu-se ao facto de estes serem encarados nos processos de mudança educacional, “[...] sob a forma de um paradoxo: eles são, por um lado, reconhecidos como o factor decisivo para o êxito das mudanças e, em simultâneo, como o seu principal obstáculo” (Canário, 1992:15). É, várias vezes, referida a importância dos docentes no desenvolvimento das modificações ocorridas no sistema educativo, sendo-lhes, por isso, frequentemente atribuída a culpa pelo fracasso na implementação de determinadas medidas. Foi partindo desta ideia, já bastante generalizada, que escolhemos os docentes como fonte de informação para o nosso estudo, com o objectivo de verificar se aqueles que são muitas vezes apontados como os principais responsáveis pelas mudanças nas escolas, já percebem essa mesma mudança.

Uma vez que este estudo se restringe apenas aos docentes de um Agrupamento, não foi pertinente seleccionar uma amostra, tendo os questionários sido aplicados à totalidade dos docentes do AEZ, durante o mês de Fevereiro do ano de 2009, ou seja, a meio do segundo ano lectivo de implementação do Contrato de Autonomia. No ano em que decorreu o estudo, estiveram a trabalhar nos Agrupamento os seguintes docentes: 13 no pré-escolar, 26 no 1.º CEB e 33 no 2.º CEB. Dos 72 docentes a quem foi distribuído o questionário, apenas 52 responderam ao mesmo, tendo ainda sido anulados 2 questionários, pois, quando analisados, verificou-se estarem incorrectamente preenchidos, não revelando ser um instrumento fiável de recolha de informação. Consequentemente, ficámos apenas com 50 questionários, o correspondente a 69% da totalidade dos docentes, parecendo-nos ser significativo para o estudo de opinião que pretendemos desenvolver.

2.2. Caracterização dos Docentes

Neste ponto, pretendemos fazer uma caracterização de alguns aspectos que consideramos mais significativos em relação aos nossos inquiridos.

Quadro 1 - Distribuição dos docentes por Idade, Género e nível de ensino a que pertencem.

Idade			Género			Nível de Ensino a que pertencem		
	N.º	%		N.º	%		N.º	%
Menos de 30 anos	4	8	Masculino	10	20	Pré-escolar	11	22
De 30 a 40 anos	16	32	Feminino	40	80	1º. Ciclo E.B.	15	30
De 41 a 50 anos	22	44				2º. Ciclo E.B.	24	48
Mais de 50 anos	8	16						

Quadro 2 - Distribuição dos docentes por tempo de serviço docente, anos de serviço no Agrupamento e situação profissional.

Tempo de serviço Docente			Anos de serviço neste agrupamento			Situação Profissional		
	N.º	%		N.º	%		N.º	%
Até 3 anos	4	8	Até 1 ano	4	8	QE	25	50
De 4 a 6 anos	16	32	De 1 a 3 anos	16	32	QZP	17	34
De 7 a 25 anos	30	60	Mais de 3 anos	30	60	Contratado	8	16
Mais de 25 anos	0							

Quadro 3 - Distribuição dos docentes por grau académico, formação especializada e local onde desempenham funções.

Habilitações académicas			Formação Especializada			Desempenha Funções		
	N.º	%		N.º	%		N.º	%
Bacharelato	5	10	Parte Curricular de Mestrado	1	2	Na escola sede	26	52
Licenciatura	44	88	Curso de Especialização	3	6	Noutra das Escolas	22	44
Mestrado	2	4	Pós-graduação	4	8	Ambas	1	2
Doutoramento	0					Não respondeu	1	2

Os docentes que responderam ao questionário (69% do total dos docentes do AEZ) têm na sua maioria (44%), uma idade compreendida entre os 41 e 50 anos, sendo que apenas 8% têm menos de 30 anos e 16% têm mais de 50 anos. Em relação ao género dos inquiridos, verificamos que a grande maioria (80%) é do sexo feminino, existindo apenas 20% de docentes do sexo masculino.

Quanto à distribuição dos docentes pelos níveis de ensino a que pertencem, verificamos que: 48% pertence ao 2º ciclo do ensino básico, 30% pertence ao 1.º ciclo e apenas 22% ao ensino pré-escolar.

Analisando o tempo de serviço docente, verificamos que mais de metade (60%) já desempenha estas funções há mais de 7 anos e apenas 8% tem menos de 3 anos de serviço docente. No que diz respeito aos anos de serviço no AEZ, verificamos que 92% dos docentes já desempenham funções no Agrupamento há mais de 1 ano, sendo que 60% dos docentes, já o fazem há mais de 3 anos. Estes números dão-nos a importante informação de que 92% dos inquiridos já se encontravam a desenvolver funções no AEZ no ano lectivo 2007/2008, o primeiro ano de implementação do Contrato de Autonomia, e pelo menos 60% dos docentes já se encontravam no AEZ um ano antes da implementação do Contrato de Autonomia, tendo por isso assistido a todo o processo de contratualização da autonomia e tendo desempenhado funções no AEZ nos dois momentos diferentes de autonomia do AEZ (antes e durante o Contrato de Autonomia). Apenas 8% dos inquiridos estão há menos de 1 ano no AEZ, sendo, possivelmente, estes que mais dificuldades terão em identificar as mudanças que ocorreram no mesmo.

Pela análise feita aos inquiridos, concluímos que os números obtidos são reveladores de um corpo docente experiente e estável, pois 50% pertencem ao Quadro de Escola (QE) e 34% ao Quadro de Zona Pedagógica (QZP), o que significa que a maioria dos professores está no topo da carreira.

Ao analisarmos as habilitações académicas dos inquiridos, verificamos que a grande maioria (88%) apresenta como habilitações académicas a Licenciatura, existindo ainda 10% que possuem apenas o Bacharelato e 4% realizaram um Mestrado, não sendo nenhum deles Doutoramento. As formações especializadas são pouco expressivas, existindo apenas 8 dos Docentes com este tipo de formação em áreas como: Animação sócio-cultural, Administração, Curso Geral de Composição, Teoria da Narrativa, Bibliotecas Escolares, Orientação Educativa e Educação Especial.

Outro dos aspectos cuja análise é pertinente é a distribuição dos docentes do Agrupamento pelo local onde desempenham as suas funções, verificando-se que 52%,

trabalha na escola pólo do AEZ e que 44% dos docentes desempenha as suas funções numa das outras escolas afastadas da escola-polo. O facto de quase metade dos docentes estar afastado do pólo do Agrupamento em estudo pode ser um possível constrangimento à implementação da autonomia, pois, como é referido no PE, a distância a que certas escolas do Agrupamento estão da Escola-polo dificulta a transmissão da informação dentro do AEZ.

3. Análise dos resultados

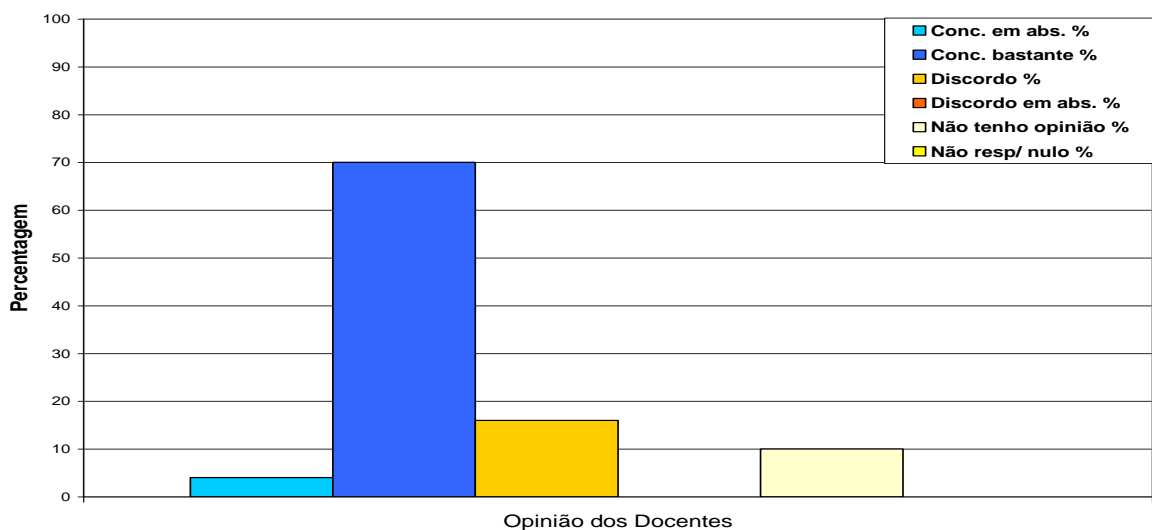
Neste capítulo, apresentamos os resultados da análise dos questionários recolhidos, procurando integrá-los na contextualização a que já procedemos anteriormente.

Como já referimos por diversas vezes ao longo deste trabalho, temos como objectivo central - verificar se os docentes de um Agrupamento de Escolas percebem já a autonomia que foi concedida ao mesmo através do Contrato de Autonomia, ou seja, verificar se os docentes sentem mudanças significativas no funcionamento do AE decorrentes da implementação do CA.

3.1 Ocorrência de Mudanças e Melhorias no AEZ

Quando questionados sobre a existência de mudanças significativas no AEZ, os docentes expressaram-se pelos resultados ilustrados no gráfico 1.

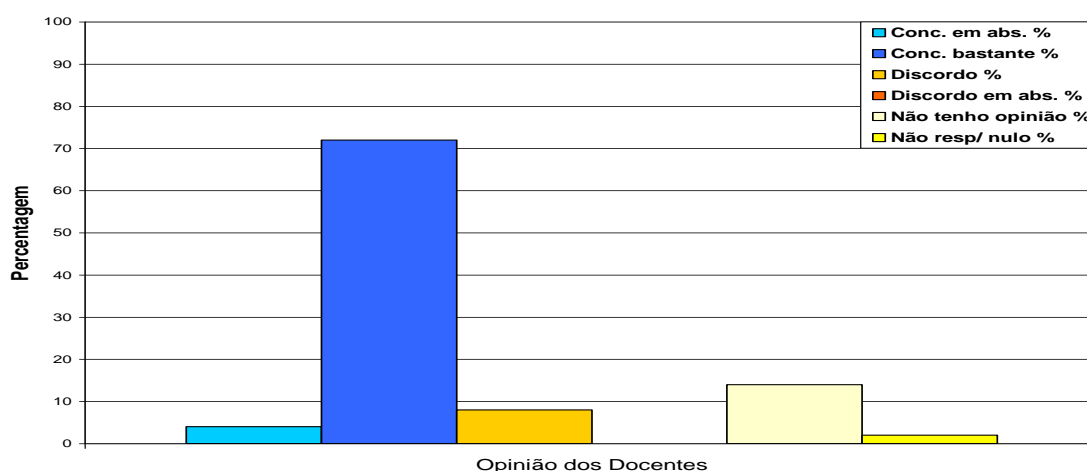
Gráficos 1 – Com a aplicação do Contrato de Autonomia existiram mudanças significativas no Agrupamento;



Através da análise do gráfico 1 (e do anexo 2) verificamos que a grande maioria dos docentes, cerca de 74%, referem concordar (conc. em abs. + conc. bastante) com a existência de mudanças significativas no Agrupamento. Apenas 16% dos docentes discordam com a afirmação, ou seja, não consideram ter existido mudanças significativas, resultantes da aplicação do Contrato de Autonomia.

Tendo como objectivo clarificar se essas mudanças que os docentes dizem ter ocorrido são mudanças positivas ou negativas, colocámos-lhes a seguinte questão: “Com a aplicação do Contrato de Autonomia houve melhorias significativas no Agrupamento?”. Após o tratamento das respostas, obtivemos a distribuição de opiniões ilustrada no Gráfico 2 (cujos dados pormenorizados se encontram no anexo 2).

Gráfico 2 – Com a aplicação do Contrato de Autonomia houve melhorias significativas no Agrupamento;



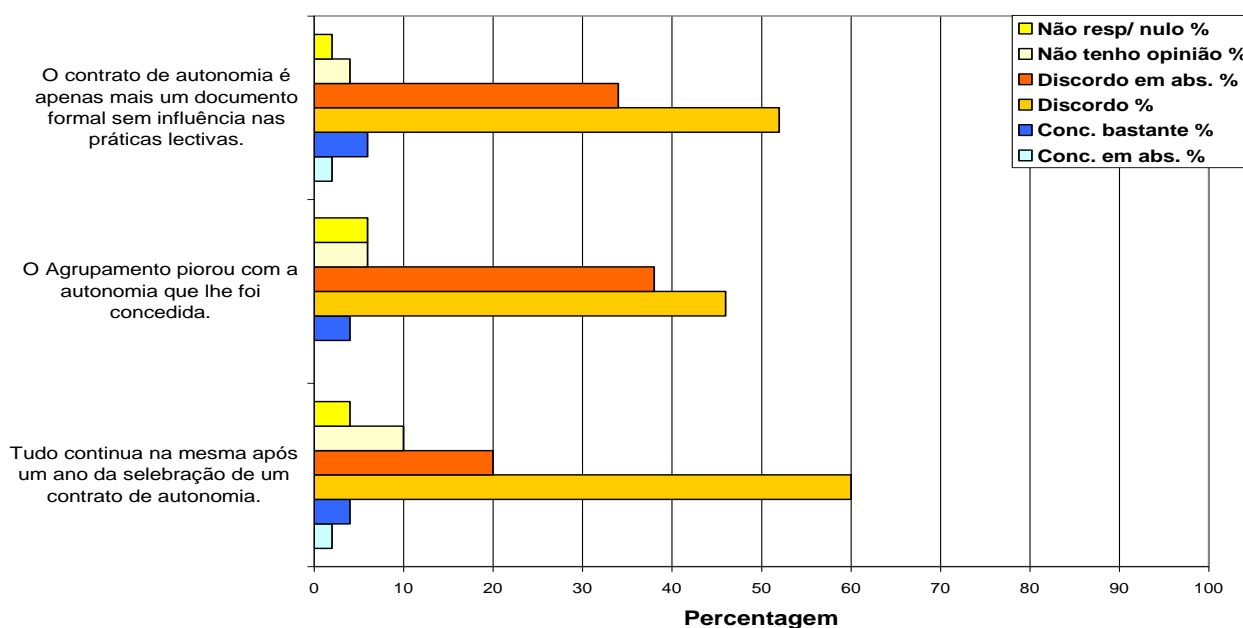
Através da análise do gráfico 2, torna-se evidente que a maioria dos docentes estão de acordo quanto ao facto do CA ter desencadeado melhorias significativas no Agrupamento, uma vez que, juntando as percentagens dos docentes que referiram concordar em absoluto e bastante com a afirmação, perfazemos um total de 76% (conc. em abs. + conc. bastante) dos docentes.

Como é possível verificar nos gráficos anteriores, existem umas percentagens muito significativas de docentes que concordam com existência de mudança resultantes da aplicação do CA, assim como com o facto dessa mudança se traduzir em melhorias significativas no AEZ.

Como forma de fortalecer a opinião dos docentes em relação a este aspecto da

existência de melhoria, quisemos saber a sua opinião, questionando-os sobre o facto de tudo continuar na mesma ou ter piorado com a implementação do CA, tentando também saber se estes consideram o CA como apenas um “documento formal sem influência nas práticas lectivas”. As respostas obtidas encontram-se elustradas no gráfico 3 (consultar anexo 2).

Gráfico 3 – Opinião dos docentes relativamente ao CA e à não mudança;



Quando questionados se “tudo continua na mesma após um ano da celebração de um CA”, 80% referem discordar (disc. em abs. + disc. bastante) com afirmação, e apenas 6% referem concordar (conc. em abs. + conc. bastante).

Outra das questões colocadas foi se o AEZ piorou com a autonomia que lhe foi concedida, cujas respostas se centram quase na totalidade, 84% (disc. em abs. + discordo), nos itens de discordância.

Sendo o CA o documento orientador da autonomia do AEZ, considerámos pertinente verificar se os docentes consideram que este possui algum valor ou se é, apenas, mais um documento formal sem influência nas práticas lectivas. Pelos resultados obtidos verificámos que 86% dos docentes discordam (disc. em abs. + disc. bastante) que o CA seja mais um documento formal sem influência nas práticas lectivas.

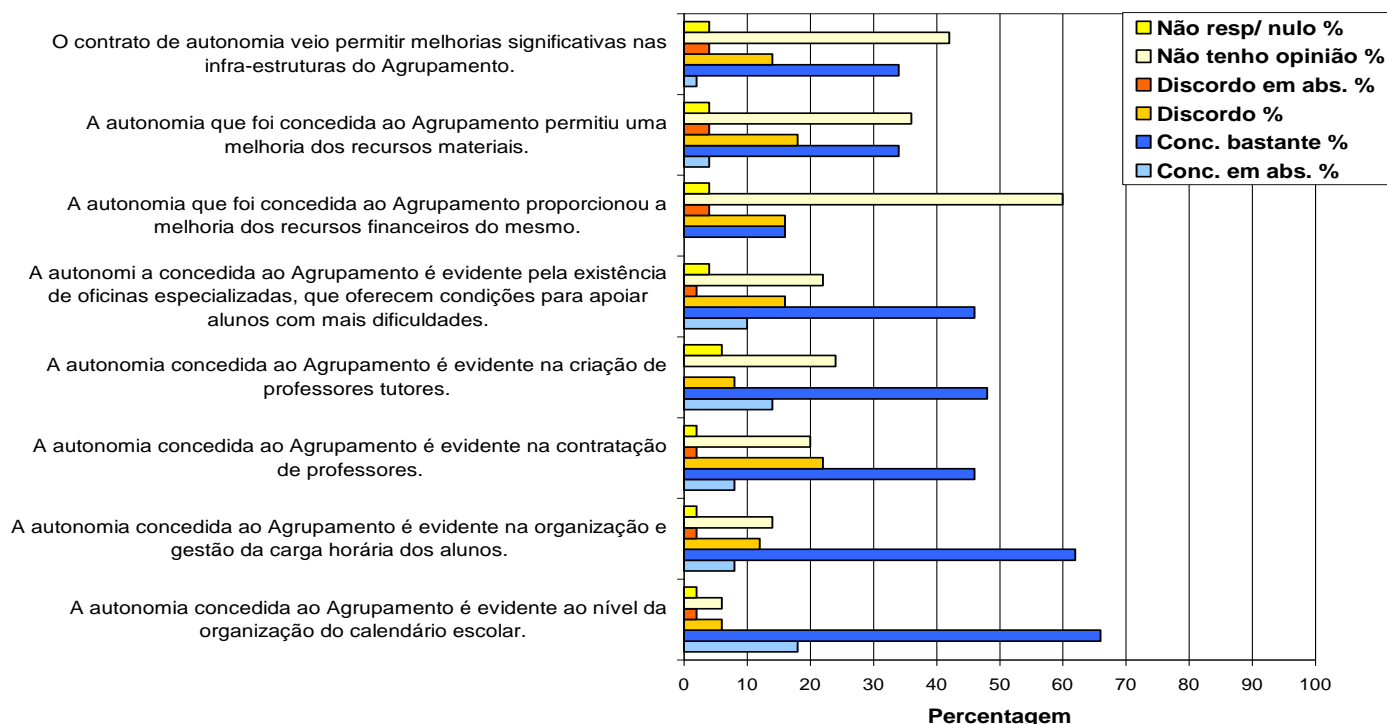
Com base nas percentagens que obtivemos e apresentámos, parece-nos bastante evidente que os docentes do AEZ são da opinião que nem tudo continua na mesma,

existiram mudanças significativas no AEZ após a aplicação do CA. É também perceptível que quase a totalidade dos docentes considera que as mudanças se traduzem em melhorias, não sendo, por isso, o CA um documento formal sem influência nas práticas lectivas.

3.2. Administração e Gestão Financeira – Margens de Autonomia

No ponto anterior analisámos alguma informação fundamental para o nosso estudo, sendo a análise que fizemos ainda pouco concreta relativamente às áreas nas quais os docentes verificam existir as mais significativas margens de autonomia. Neste sentido, e para termos uma ideia mais precisa das áreas de autonomia em que os docentes consideram existir mudanças mais significativas, colocámos-lhes um conjunto de questões relativas às margens de autonomia abrangidas pelo CA.

Gráfico 4 – Mudanças ao nível da Administração e Gestão do agrupamento;



O gráfico 4 (e o anexo 3) é o resultado do tratamento das questões referentes às mudanças que ocorreram no AEZ, na área de Administração e Gestão Escolar, e que surgem expostas no CA em pontos como os Objectivos gerais, operacionais e nas

competências reconhecidas ao AEZ.

Ao analisarmos alguns dos aspectos mais concretos da aplicação do Contrato de Autonomia na área da Administração e Gestão Escolar, verificamos que muitos docentes não têm opinião relativa a aspectos como: melhorias nas infra-estruturas do Agrupamento (42%), melhoria dos recursos materiais (36%) e melhoria dos recursos financeiros do Agrupamento, sendo este último ponto aquele cuja percentagem de docentes sem opinião é maior, atingindo os 60%. Dos inquiridos que expressaram a sua opinião, 36% concordam⁴⁹ com a existência de melhorias significativas ao nível das infra-estruturas, enquanto 18% discordam⁵⁰ com existência de melhorias. No que se refere à melhoria dos recursos materiais, 38% concordam com a existência de melhorias, enquanto 22% discordam. Como já referimos, a melhoria dos recursos financeiros do agrupamento é o ponto sobre o qual a maior percentagem de docentes não tem opinião, sendo que 20% refere discordar com a existência de melhorias, existindo apenas 16% que referem concordar.

Contrariamente às áreas de autonomia que acabámos de referir, noutros pontos que constam no CA, nomeadamente a organização do calendário escolar, a organização e gestão da carga horária dos alunos, a contratação de professores, a criação de professores tutores e a criação de oficinas especializadas, que oferecem condições para apoiar alunos com mais dificuldades, os docentes expressam a sua opinião de forma mais generalizada.

Quando questionados sobre a existência de alguma autonomia na contratação de professores, 54% dos docentes concordam, enquanto 24% discordam. Os aspectos em que são mais evidentes as margens de autonomia são, segundo 84% dos docentes, na organização do calendário escolar e para 70% a organização e gestão da carga horária dos alunos. Na opinião de 62% dos docentes, a autonomia é evidente na criação de professores tutores, assim como na existência de oficinas especializadas, que oferecem condições para apoiar alunos com dificuldades, com a qual 56% concorda serem reveladores da autonomia escolar.

Em relação a este ponto da promoção do sucesso dos alunos, um dos inquiridos deixou a seguinte afirmação no espaço de opinião “Neste momento, a autonomia verifica-

⁴⁹ Sempre que referimos a percentagem de docentes que concordam, referimo-nos ao somatório do Concordo bastante com o concordo em absoluto.

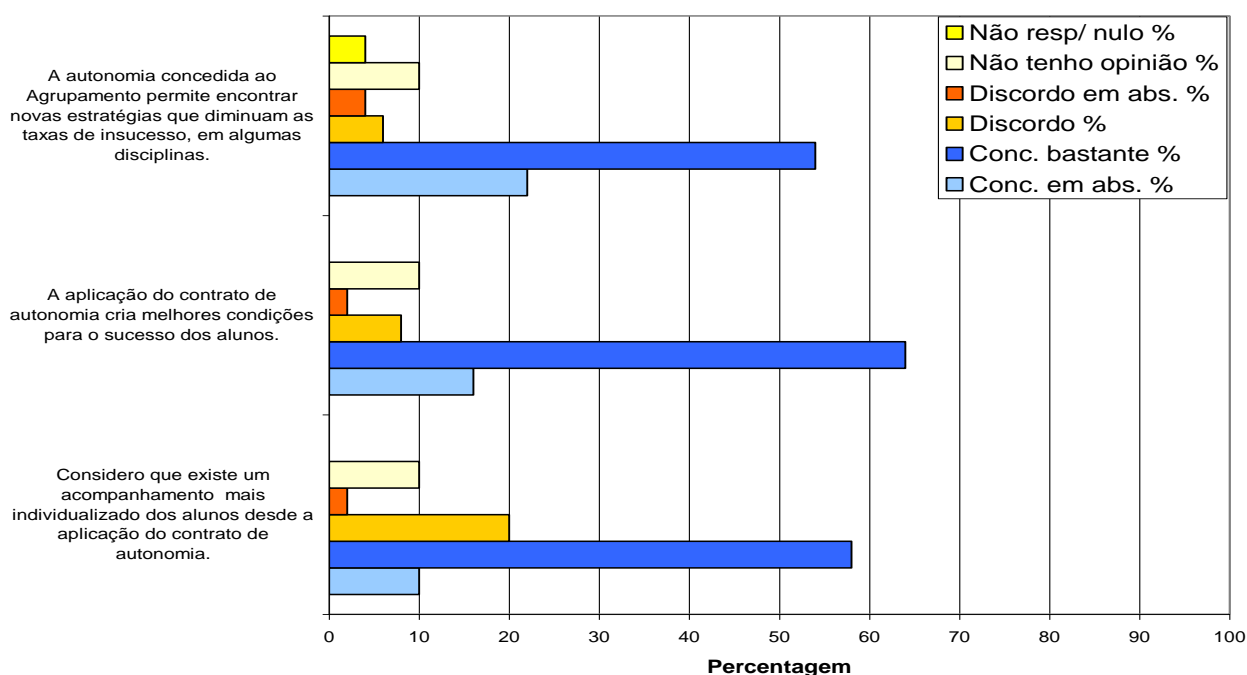
⁵⁰ Sempre que referimos a percentagem de docentes que Discordam, referimo-nos ao somatório do Discordo com o Discordo em absoluto.

se nos grupos de desenvolvimento diferenciado (turmas de nível), nas disciplinas de língua portuguesa, Inglês e Matemática.”

3.3 Sucesso escolar dos alunos

Sendo a promoção do sucesso escolar dos alunos um dos pontos de maior destaque do Contrato de Autonomia, colocámos algumas questões aos docentes, de forma a verificar se estão a ser desenvolvidas estratégias que permitam o cumprimento do objectivo geral expresso no contrato: “Criar condições que assegurem um percurso educativo dos alunos de acordo com parâmetros de qualidade/ sucesso”. Este objectivo desdobra-se em alguns objectivos operacionais como “Aumentar o sucesso escolar com principal incidência nas disciplinas em que se registam os mais baixos índices de aproveitamento [...]” e “promover o acompanhamento personalizado dos alunos [...]”. Apresentamos as respostas obtidas no gráfico 5 (e no anexo 2 e 3).

Gráfico 5 – Promoção do sucesso dos alunos



Nas três questões colocadas aos docentes relacionadas com a promoção do sucesso escolar dos alunos, é facilmente perceptível que a maioria (80%) concorda que a aplicação do Contrato de Autonomia cria melhores condições para o sucesso dos alunos.

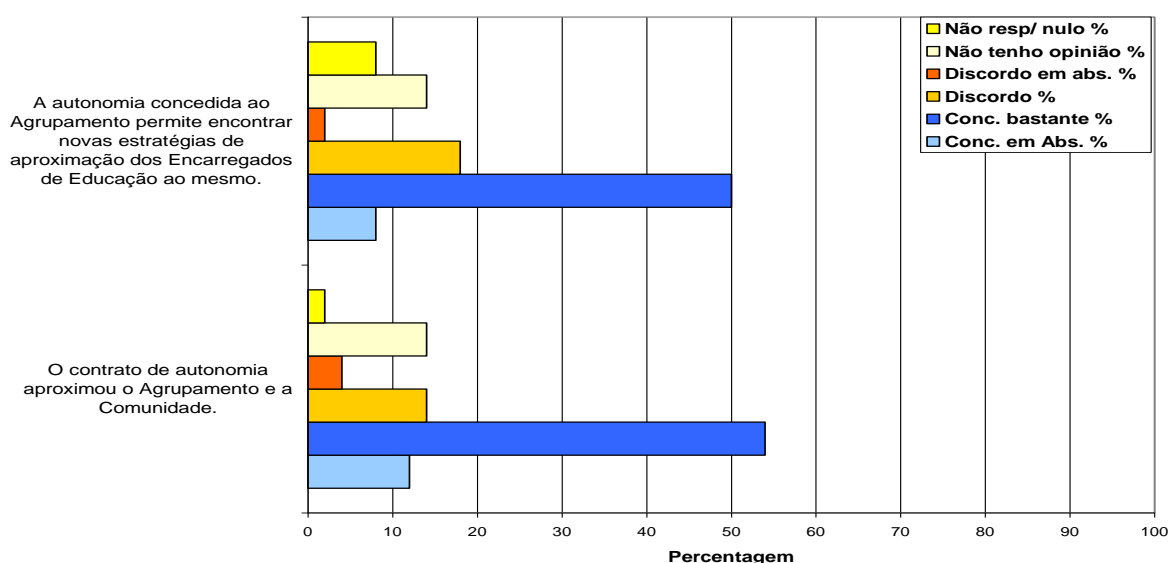
Para 58% dos inquiridos, a autonomia concedida ao AEZ permite encontrar novas estratégias que diminuam as taxas de insucesso. 68% dos inquiridos consideram que existe um acompanhamento mais individualizado dos alunos desde a aplicação do Contrato de Autonomia.

3.4. Relação com os Encarregados de Educação e restante Comunidade

Sendo a comunidade educativa tão importante em todo o processo de construção da autonomia escolar e sendo um dos objectivos gerais do Agrupamento explícito no Contrato de Autonomia, “Instituir mecanismos de aproximação e participação dos pais/ encarregados de educação relativamente ao percurso escolar dos alunos e instituição escolar”, e fazendo estes parte da comunidade educativa, considerámos importante recolher a opinião dos docentes relativamente a esta matéria.

Ao analisarmos as respostas dos docentes, expostas no gráfico 6 (anexo 2) verificamos que 58% destes concordam que a autonomia concedida ao AEZ permite encontrar novas estratégias de aproximação dos Encarregados de Educação ao mesmo. Também no que se refere à aproximação do Agrupamento e da Comunidade, resultado da aplicação do Contrato de Autonomia, uma percentagem bastante significativa, 66%, concordam com a afirmação.

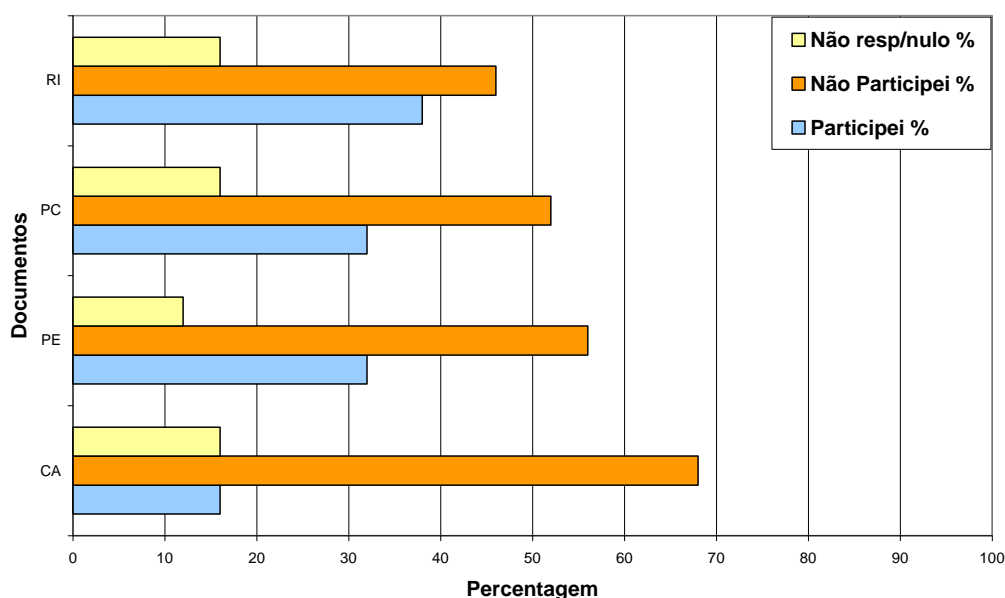
Gráfico 6 – Relação do Agrupamento com os Parceiros educativos



3.5. Documentos Promotores de Autonomia

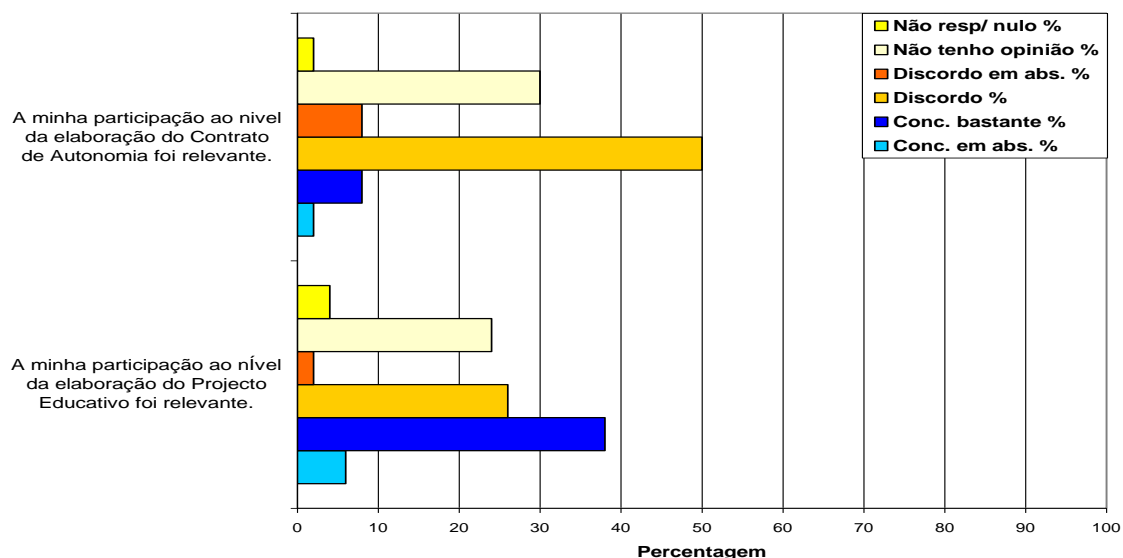
Como já referimos neste trabalho, os documentos internos de uma escola são instrumentos promotores da sua autonomia. Neste sentido, considerámos importante aferir sobre a participação dos docentes na elaboração de cada um destes documentos, assim como o conhecimento que os docentes possuem sobre os mesmos. Os documentos sobre os quais questionámos os docentes foram o Contrato de Autonomia (CA), o Projecto Educativo (PE) e ainda o Regulamento Interno (RI) e o Projecto Curricular (PC).

Gráfico 7 – Participação na elaboração de Documentos relevantes da autonomia escolar;



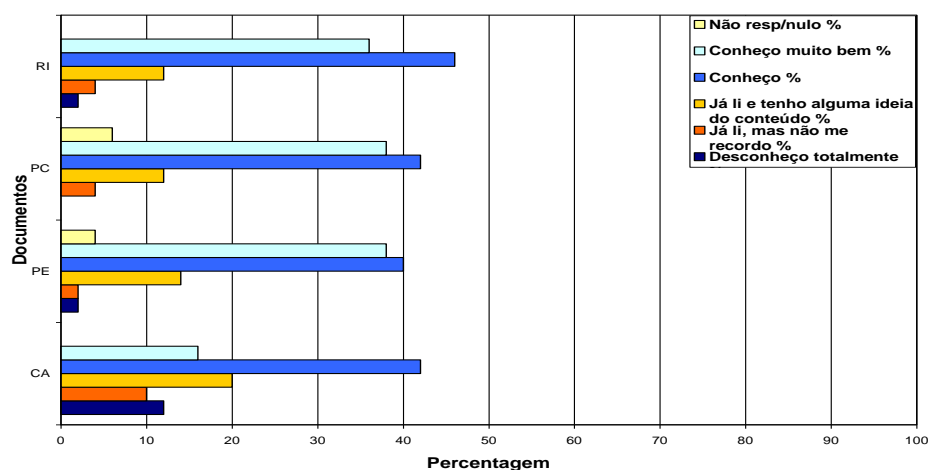
Como é perceptível pela distribuição das respostas no gráfico 7 (Cujos dados pormenorizados se encontram no anexo 6), o documento no qual um maior número de docentes diz ter participado (38%) foi a elaboração do Regulamento Interno, seguido do Projecto Curricular e do Projecto Educativo, uma vez que 32% dos docentes refere ter participado na elaboração destes documentos. Na elaboração do CA apenas participaram 16% dos docentes.

Quando questionados sobre o seu grau de concordância, na importância que a sua participação teve na elaboração do PE e do CA, obtivemos os seguintes resultados, expressos no gráfico 8 (ver anexo 4).

Gráfico 8 – Importância da participação na elaboração do Projecto Educativo e no Contrato de Autonomia.

Em relação à participação na elaboração do PE, 54% referem concordar que a sua participação foi relevante, sendo que 28% referem discordar e 28% não têm opinião ou não responderam. No que diz respeito à importância na participação do CA, e tendo em conta que o número de docentes que participou é bastante reduzido, 10% da totalidade dos inquiridos referem concordar que a sua participação foi relevante, enquanto 58% referem discordar deste ponto.

Pelos factores que fomos referindo ao longo da investigação pensamos ter esclarecido a importância que os documentos Internos do Agrupamento têm para o bom funcionamento do mesmo. Neste sentido, considerámos pertinente analisar a forma como os docentes auto-avaliam o conhecimento que possuem de alguns dos documentos fundamentais do AEZ. A análise dos dados obtidos, traduz-se no gráfico 9 (ver anexo 6).

Gráfico 9 – Conhecimento do conteúdo dos Documentos relevantes da autonomia escolar;

Através da análise dos dados obtidos verificamos que os docentes consideram ter algum conhecimento dos documentos do AEZ, sobre os quais foram questionados. No entanto, o único documento em que não surge o item, desconheço totalmente é no PC, sendo o CA o documento no qual se revela uma maior percentagem (12%) destas respostas.

O CA é, segundo os dados obtidos, o documento sobre o qual menor número de docentes (58%) refere conhecer o seu conteúdo. Os restantes documentos são do conhecimento da grande maioria dos docentes, tendo estes referido conhecer muito bem os documentos. As percentagens de conhecimento relativamente aos documentos surgem distribuídos da seguinte forma: 78% conhecem o Projecto Educativo de Escolas, 80% conhecem o Projecto Curricular de Escola e 82% o Regulamento Interno.

Desta análise, podemos concluir que o facto de muitos dos docentes desconhecerem o conteúdo do Contrato de Autonomia, pode tornar-se um constrangimento ao seu desenvolvimento, uma vez que o processo de implementação de um Contrato de Autonomia deve envolver a participação de toda a Comunidade Educativa, de forma consciente e empenhada, o que pressupõe o conhecimento dos objectivos a atingir, das estratégias a implementar e das margens que a escola possui. Porém, o facto de quase todos os docentes conhecerem o conteúdo do PE, pode ajudar a superar esta debilidade pois, como referimos anteriormente, este é um documento em que estão presentes muitas das informações e directrizes do CA.

Conclusão

A formação recebida durante a componente curricular do Mestrado em Ciências da Educação, área de especialização em de Administração e Políticas Educativas, alertou-nos para um conjunto de temáticas interessantes e de investigação pertinente. Foi desta forma que seleccionámos a temática cuja investigação apresentámos nesta dissertação. Uma vez seleccionada a tese a investigar deparámo-nos com um conjunto de conceitos que necessitávamos de clarificar, enquanto investigadores principiantes nesta área.

Iniciámos esta dissertação fazendo um enquadramento histórico, político e legislativo da Autonomia das Escolas em Portugal, que se revelou fundamental para a compreensão do contexto em que surgem os Contratos de Autonomia. Analisando a escola numa perspectiva histórica, torna-se bastante evidente a existência de mudanças significativas no funcionamento das mesmas ao longo dos anos. Paralelamente, a evolução dos normativos legais também se tem desenvolvido no sentido de dar maior autonomia à escola e de a envolver mais directamente no funcionamento de toda a Comunidade Educativa. No entanto, apesar dos normativos legais serem a base de funcionamento das escolas, acabam algumas vezes por não desencadear verdadeiras mudanças, pois, como referem Formosinho e Machado, “[...] vem-se alicerçando a ideia de que em Portugal é possível produzir textos legislativos de uma progressividade exemplar, sem, no entanto, mudar nada de substancial. [...] Queremos com isto dizer que o simples facto das novas terminologias integrarem o discurso em uso nas escolas não significa que a mudança que nelas se operou tenha passado esse nível elementar da retórica que lhe anima a vida quotidiana” (Formosinho e Machado, 2000a:20;21).

Neste sentido, Barroso (1996a) defende que a autonomia da escola deve ser construída e não decretada. A autonomia da escola tem de ter em conta a especificidade da organização escolar, sendo construída pela interacção dos diferentes actores organizacionais em cada instituição. Tendo por base a certeza de que a autonomia escolar deve resultar de um processo de construção de cada escola, o Ministério da Educação propõe às escolas a celebração de Contratos de Autonomia, nos quais cada escola defina as margens de autonomia que deseja implementar. Sendo este um documento elaborado pela própria escola, e por isso de características específicas, o Contrato de Autonomia surge com a intenção de transformar a escola numa unidade organizativa autónoma, tendo em conta as especificidades de cada organização escolar

e, partindo dessas características, estabelecer os seus objectivos e estratégias.

Através da celebração de um Contrato de Autonomia, a escola é vista numa perspectiva socio-organizacional, uma vez que envolve todos os elementos da comunidade educativa, cabendo a cada um assumir uma nova atitude de afirmação na construção da autonomia escolar.

No início deste trabalho, e partindo do nosso objectivo geral – verificar a forma como os docentes percebem mudanças num Agrupamento de escolas, resultantes da implementação de um Contrato de Autonomia – estabelecemos alguns objectivos mais específicos que orientaram a nossa investigação, ajudando-nos a desenvolvê-la.

No segundo capítulo do trabalho, considerámos pertinente clarificar alguns conceitos relacionados com a autonomia escolar, permitindo-nos desta forma perceber quais os princípios teóricos que estão na base de uma determinada visão da autonomia escolar. Além disso, esta reflexão contribuiu igualmente para uma melhor compreensão dos diversos caminhos possíveis na construção da autonomia da escola, não sendo, contudo, uma descrição exaustiva.

Na segunda parte do trabalho, que consistiu num estudo empírico, começámos por expor algumas das características da metodologia utilizada na investigação, que teve como principais instrumentos de recolha de informação a análise documental e um inquérito por questionário aplicado aos docentes do Agrupamento em estudo.

Através da análise documental, que se centrou no Projecto Educativo do Agrupamento e no Contrato de Autonomia do mesmo, verificámos que estes documentos possuem uma boa articulação, existindo diversos pontos convergentes entre eles. Ao analisarmos o Projecto Educativo do Agrupamento, concluímos que este foi elaborado tendo em atenção que “[...] a autonomia da escola concretiza-se na elaboração de um projecto educativo próprio, constituído e executado de forma participada”⁵¹. O Projecto Educativo do Agrupamento Z é um instrumento que expressa a sua identidade, os seus objectivos sendo por isso promotor da autonomia do mesmo.

Através da análise dos resultados dos questionários aplicados, chegámos a várias conclusões relativamente à forma como os docentes percebem as mudanças resultantes da implementação do Contrato de Autonomia. A conclusão mais importante prende-se com a questão central da nossa investigação, à qual obtivemos resposta de forma explícita, uma vez que a grande maioria dos docentes referiu claramente sentir já

⁵¹ Preâmbulo do Decreto-lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro.

mudanças significativas no funcionamento do Agrupamento de Escolas Z, estando essas mudanças associadas a melhorias significativas no mesmo.

As áreas sobre as quais centrámos a nossa análise foram a administração e gestão escolar, sucesso escolar dos alunos, relação com a comunidade e documentos promotores de autonomia. Partindo dos resultados do inquérito, concluímos que as áreas em que a autonomia contratual é menos perceptível pelos docentes correspondem às melhorias ao nível das infra-estruturas do Agrupamento, nomeadamente nos recursos materiais e financeiros. A fraca percepção dos docentes relativamente à autonomia financeira poderá dever-se ao facto de ser uma área sobre a qual o Ministério da Educação sempre demonstrou maior relutância em atribuir autonomia ou pelo facto de os docentes desconhecerem mesmo o que passa neste domínio.

As organizações do calendário escolar e da gestão da carga horária dos alunos são os dois aspectos sobre os quais a maioria dos docentes referiu ter uma melhor percepção das mudanças. Outros dos aspectos em que mais de metade dos docentes referiu como sendo reveladores de alguma autonomia são a contratação de professores, a criação de professores tutores e a existência de oficinas especializadas que ofereçam condições para apoiar alunos com mais dificuldades.

É importante salientar que os pontos relacionados com a promoção do sucesso dos alunos, são aqueles que se destacam positivamente na opinião dos docentes, uma vez que a maioria refere sentir já mudanças significativas nesta área, considerando também grande parte dos docentes que o Contrato de Autonomia cria melhores condições para o sucesso dos alunos.

A relação do Agrupamento com os Parceiros Educativos, mais precisamente a aproximação deste aos Encarregados de Educação e restante Comunidade, foi outro dos pontos em que uma grande percentagem de inquiridos refere existirem melhorias significativas.

Um dos aspectos analisados e que poderá constituir um entrave ao desenvolvimento da Autonomia do Agrupamento deve-se ao desconhecimento que muitos dos docentes têm dos documentos mais importantes neste processo, nomeadamente em relação ao Contrato de Autonomia e ao Projecto Educativo da Escola, apesar deste último ser do conhecimento de quase 80% dos docentes.

Concluindo, a grande maioria dos docentes do Agrupamento de Escolas Z já percebe de forma consistente algumas das mudanças ocorridas e cuja origem está nas margens de autonomia atribuídas no Contrato de Autonomia do Agrupamento. É, no entanto, evidente que ainda existe um longo caminho a percorrer para que a Autonomia

do Agrupamento seja percepcionada por todos os docentes em todas as áreas em que foi atribuída. Parece-nos, contudo, que a autonomia atribuída através da contratualização entre a Escola e o Ministério da Educação está a desenvolver-se de forma consistente no Agrupamento em Estudo.

Várias foram as novas questões e os novos interesses que surgiram ao longo do tempo em que desenvolvemos este trabalho e para as quais não obtivemos respostas, um pouco por não ser esse o sentido da nossa pesquisa e análise. Deixamos algumas das questões que nos foram surgindo: como é que a autonomia é percepcionada pelos restantes elementos da comunidade educativa? De que forma se pode melhorar este processo de contratualização da autonomia? De que forma se pode envolver mais os elementos da comunidade educativa na construção da autonomia escolar? Será que a realidade efectiva do Agrupamento corresponde à opinião dos docentes?

Apesar das questões que ficam sem resposta, temos consciência de que a função de um trabalho como este que desenvolvemos é encontrar novos problemas e questões que possam levar a novos estudos. Consideramos que alguns dos pontos do trabalho deveriam ter sido mais aprofundados, o que não aconteceu devido a limitações relacionadas com a dimensão da dissertação e mesmo com a inexperiência e limitações de tempo do investigador, ficando por isso muitas leituras pertinentes por fazer.

Para terminar, gostaríamos de deixar um pequeno excerto de Formosinho e Machado (2000:33), no qual é ilustrada a importância de não nos esquecermos que todas estas questões da Autonomia Escolar e da Administração do Sistema de Ensino só fazem sentido se forem pensadas e discutidas sem se esquecer o objectivo essencial do Sistema Educativo “[...] o direito à educação, que se exprime pela garantia de uma permanente acção formativa orientada para favorecer o desenvolvimento global da personalidade, o progresso social e a democratização da sociedade”⁵²:

“Espera-se, no entanto, que não se perca o rumo da navegação e que se tenham sempre presentes os princípios que enformam a educação. Quando estes não são colocados como destino da acção educativa, os ventos que sopram no oceano não são favoráveis nem desfavoráveis, apenas são tidos como agradáveis ou desagradáveis conforme a sensibilidade dos que viajam no barco e mais ou menos fortes conforme a sua intensidade. Mas o barco continua à deriva por ausência de rumo.”

(Formosinho e Machado, 2000:33).

⁵²Alínea 1, do Artigo 1.º, do Capítulo 1.º, da Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto.

Bibliografia

AFONSO, A. et al (1999). *Que Fazer com os Contratos de Autonomia*. Porto: Asa.

AFONSO, N. (1994). *A Reforma da Administração Escolar: A Abordagem Política em análise Organizacional*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional.

AFONSO, N. (1999). A Autonomia das Escolas Públicas: Exercício Prospectivo de Análise da Política Educativa. *Inovação*, vol 12, n.º 3, pp. 45-64.

ALMEIDA, L. e FREIRE, T. (2003). *Metodologia de Investigação em Psicologia e Educação*. Braga: Psiquilibrios.

ÁLVAREZ, M. (1995). Autonomia da Escola e Profissionalização da Direcção Escolar. *Inovação*, vol. 8, pp. 41-56.

ALVES, V. (2008). Abertura. In Manuel MIGUÉNS (org.). *Autonomia das Instituições Educativas e Novos Compromissos pela Educação: Actas/Seminário*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação, pp. 37-48.

AZEVEDO, J. (1996). *Os Nós da Rede: O Problema das Escolas Primárias em Zonas Rurais*. Porto: ASA.

BARROSO, J. (1991). Modos de Organização Pedagógicos e Processos de Gestão da Escola: Sentido de uma Evolução. *Inovação*, vol. 4 (2,3), pp. 55-86.

BARROSO, J. (1992). Fazer da Escola um Projecto. In Rui Canário (org.). *Inovação e projecto educativo de escola*. Lisboa: Educa. pp. 18- 55.

BARROSO, J. (org) (1996a). O Estudo da Autonomia da Escola: da Autonomia Decretada à Autonomia Construída. In João Barroso. *O Estudo da Escola*. Porto: Porto Editora. pp. 169-187.

BARROSO, J. (1996b). *Autonomia e Gestão das Escolas*. Lisboa: ME.

BARROSO, J. (1997). Regulação e Autonomia das Escolas Públicas: o Papel do Estado, dos Professores e dos Pais. *Inovação*, vol 12, n.º 3, pp. 45-64.

BARROSO, J. (2005). *Políticas Educativas e Organização Escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

BENAVENTE, A. (1990). *Escola, Professores e Processos de Mudança*. Lisboa: Livros Horizonte.

BELL, J. (1997). *Como Realizar um Projecto de Investigação: um Guia para a Pesquisa em Ciências Sociais e da Educação*. Lisboa: Gradiva

BOGDAN, R., BIKLEN, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação*. Porto: Porto Editora

CANÁRIO, R. (org). (1992). *Inovação e Projecto Educativo de escola*. Lisboa: Educa

COSTA, J. (1989). *Escola e Comunidade – Subsídios para uma ecologia escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro (documento policopiado).

COSTA, J. (1991). *Gestão Escolar: Participação, Autonomia, Projecto Educativo da Escola*. Lisboa: Texto Editora (5.º edição 1999).

FERNANDES, A. (2004). Municípios, Cidade e Territorialização Educativa. In Jorge Adelino Costa, António Neto-Mendes e Alexandre Ventura. *Políticas e Gestão Local da Educação – Actas do III Sípósio sobre Organização e Gestão Escolar*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 35-43.

FERNANDES, A. (2005). Descentralização, Desconcentração e Autonomia dos Sistemas Educativos: Uma Panorâmica Europeia. In João Formosinho, António Sousa Fernandes, Joaquim Machado e Fernando Ilídio Ferreira. *Administração da Educação. Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: Edições ASA, pp. 53-89.

FORMOSINHO, J., MACHADO, J. (2000a). A administração das Escolas no Portugal Democrático. In João Formosinho, Fernando Ferreira, Joaquim Machado. *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições Asa, pp. 31-59.

FORMOSINHO, J., MACHADO, J. (2000b). Reforma e Mudança nas Escolas. In João Formosinho, Fernando Ferreira, Joaquim Machado. *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições Asa, pp. 15-30.

FORMOSINHO, J., MACHADO, J. (2000c). Autonomia, Projecto e Liderança. In João Formosinho, Fernando Ferreira, Joaquim Machado. *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições Asa, pp. 117-138.

FORMOSINHO, J. et al. (2005). *Administração da Educação: Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: Asa.

FORMOSINHO, J. (2007). Autonomia das Escolas em Portugal – 1987-2007. In Inspeção-Geral de Educação. *As Escolas Face a Novos Desafios*. Lisboa, pp. 69-89.

LESSARD-HÉBERT, M., GOYETTE, G., BOUTIN, G. (1994). *Investigação Qualitativa – Fundamentos e Práticas*. Lisboa : Instituto Piaget.

LIBÓRIO, H. (2004). *A Avaliação das Escolas : Desenvolvimento Organizacional e Ritualização*. Aveiro: Universidade de Aveiro. (Dissertação de Mestrado).

LUDKE, M. e ANDRÈ, M. (1986). *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: EPU.

MACEDO, B. (1991). Projecto Educativo de Escola: do Porquê Construí-lo à Génese da Construção. *Inovação*, n.º 8, pp.130-135.

MACHADO, J. (2008) A Autonomia das instituições educativas: lições do passado, desafios do presente, perspectivas de futuro; Introdução ao Debate. In Manuel Migués (org.). *Autonomia das instituições educativas e novos compromissos pela educação: Actas/Seminário*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. pp. 33-36.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (1996). *Pacto Educativo para o Futuro*. Lisboa: Ministério da Educação.

PARDAL, L. (1997). *Inovação Educacional: Uma perspectiva Sociológica*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

PARDAL, L., CORREIA, E. (1995). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. Porto: Areal.

RODRIGUES, E. (2004). *Da Escola Primária à Emergência do Agrupamento de Escolas*. Aveiro: Universidade de Aveiro.

QUIVY, R., CAMPENHOUDT, L. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Grádiva.

SANTOS, S. (2008). Algumas Lições de 20 anos de Autonomia no Ensino Superior. In

Manuel Miguéns (org.). *Autonomia das instituições educativas e novos compromissos pela educação: Actas/Seminário*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação. pp. 37-48.

SARMENTO, M. (1993). *A Escola e as Autonomias*. Porto: Asa.

SOARES, J. (2005) *Autonomia na Gestão Escolar – o Motor da Mudança? Um Estudo de Caso*. Aveiro: Universidade de Aveiro. (Dissertação de Mestrado).

TUCKMAN, B. (2000). *Manual de Investigação em Educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Sites consultados

Conceito de autonomia - <http://pt.wikipedia.org/wiki/Autonomia> consultado a 20 Abril 2008

Conceito de mudança - <http://pt.wikipedia.org/wiki/Mudan%C3%A7a>, consultado em 30 Maio 2009.

Documentos do agrupamento, consultados.

- Contrato de Autonomia do Agrupamento;
- Projecto Educativo do Agrupamento de Escolas do ano 2008;
- Projecto Curricular de Escola;
- Regulamento interno;

Legislação Consultada

- Lei n.º 5/ 73, de 25 de Julho – Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei de Veiga Simão).
- Decreto-lei n.º 221/74, de 27 de Maio – Legaliza o processo de eleição das Comissões de Gestão e regulamenta o seu funcionamento.
- Decreto-lei n.º 735-A/74, de 21 de Dezembro – Estabelece um novo ordenamento da administração e gestão das escolas, em que a Comissão de Gestão é Constituída por um Conselho Directivo [constituído por representantes dos professores, alunos (nas escolas secundárias) e do pessoal administrativo e auxiliar].
- Decreto-lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro – Regulamentador dos órgãos de gestão das escolas, define o modelo de gestão democrática.
- Lei n.º 7/ 77, de 1 Fevereiro – Regulamenta a actividade das associações de pais e encarregados de Educação no sistema nacional de ensino.
- Decreto-lei n.º 77/84, de 8 de Março – Definição das competências municipais em relação a investimentos públicos.
- Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro / Lei n.º 115/97, de 19 Setembro – Lei de Bases do Sistema Educativo.
- Decreto-Lei n.º 43/89, de 3 de Fevereiro – Estabelece o regime jurídico de autonomia das escolas do 2.º e 3.º Ciclos do ensino básico, e do ensino secundário.
- Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio – Define o novo regime de direcção, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básicos e secundários.
- Despacho n.º 113/ME/93, de 1 de Junho – Regulamento do SIQUE.
- Despacho normativo n.º 27, de 2 de Junho de 1997- Aprova medidas tendentes a criar condições para a aplicação de um novo regime de autonomia, administração e gestão das escolas, a partir do ano lectivo 1998/99, nomeadamente dos domínios de reordenamento da rede e do reforço da autonomia.
- Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolares e dos ensinos básicos e secundários.

- Lei n.º 24/99, de 22 de Abril – Primeira alteração ao Decreto-Lei nº. 115-A/98, de 4 de Maio.
- Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro – Quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais.
- Decreto Regulamentar n.º 12/2000, de 29 de Agosto – requisitos para a constituição de agrupamentos de escolas e procedimentos relativos à sua criação e funcionamento.
- Lei n.º 49/2005, de 30 de Agosto – Segunda alteração à Lei de Bases do Sistema Educativo.
- Portaria n.º 1260/2007, de 26 de Setembro – Estabelece o regime do contrato de autonomia a celebrar entre as escolas e a respectiva Direcção Regional de Educação em regime de experiência pedagógica.
- Decreto-lei n.º 7/3003, de 15 Janeiro – Regula as competências, a composição e o funcionamento dos conselhos municipais de educação, regulando, ainda, o processo de elaboração e aprovação da carta educativa e os seus efeitos.
- Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril – Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.

ANEXOS

ANEXO 1 – Inquérito por questionário aplicado aos Docentes

O presente questionário destina-se exclusivamente a recolher informações acerca da aplicação do contrato de autonomia neste Agrupamento. Este instrumento metodológico de recolha de dados permitirá desenvolver uma investigação no âmbito do Mestrado em Ciências da Educação, especialização em Administração e Políticas Educativas, da Universidade de Aveiro.

Tendo em conta a importância das informações recolhidas, é essencial que responda com rigor, objectividade e clareza às questões que lhe serão colocadas.

O questionário é anónimo, sendo todas as respostas estritamente confidenciais.

Obrigada pela colaboração.

Vanessa Magalhães

I- Caracterização do Inquirido

Preencha, sempre que possível, com um X

1 – Idade: a. Menos de 30 anos <input type="checkbox"/> b. De 30 a 40 anos <input type="checkbox"/> c. De 41 a 50 anos <input type="checkbox"/> d. Mais de 50 anos <input type="checkbox"/>	2 – Género: a. Masculino <input type="checkbox"/> b. Feminino <input type="checkbox"/>	3- Nível de ensino a que pertence: a. Pré-escolar <input type="checkbox"/> b. 1º ciclo do ensino básico <input type="checkbox"/> c. 2º ciclo do ensino básico <input type="checkbox"/> d. 3º. ciclo do ensino básico <input type="checkbox"/>
5- Tempo de serviço docente: a. Até 3 anos <input type="checkbox"/> b. De 4 a 6 anos <input type="checkbox"/> c. De 7 a 25 anos <input type="checkbox"/> d. Mais de 25 anos <input type="checkbox"/>	6- Anos de Serviço neste Agrupamento: a. Até 1 ano <input type="checkbox"/> b. De 1 a 3 anos <input type="checkbox"/> c. Mais de 3 anos <input type="checkbox"/>	7- Situação profissional: a. QE <input type="checkbox"/> b. QZP <input type="checkbox"/> c. Contratado <input type="checkbox"/> d. Estagiário <input type="checkbox"/>
8- Habilitação académica: a. Bacharelato <input type="checkbox"/> b. Licenciatura <input type="checkbox"/> c. Mestrado <input type="checkbox"/> d. Doutoramento <input type="checkbox"/>	9-Formação Especializada: a. Parte curricular de mestrado <input type="checkbox"/> b. Curso de Especialização <input type="checkbox"/> c. Pós-graduação <input type="checkbox"/> d. Indique a área de especialização_____	10- Desempenha funções: a. Na escola sede <input type="checkbox"/> b. Noutra das escola <input type="checkbox"/>

11-Por favor indique, colocando um X, os cargos/funções que desempenhou neste Agrupamento, no ano de:

Cargo/ Função	a. 2007/2008	b. 2008/2009
Assembleia de Escola		
Conselho Executivo		
Conselho Administrativo		
Conselho Pedagógico		
Director(a) de Turma		
Outro. Qual?		

II- Documentos institucionais do Agrupamento

1-Indique, com um X, se participou nos grupos de trabalho para a elaboração dos seguintes documentos deste Agrupamento, que estão em vigor este ano.

Documentos	Participei	Não Participei
Contrato de Autonomia		
Projecto Educativo		
Projecto Curricular		
Regulamento Interno		

2- Qual o grau de conhecimento do conteúdo que tem dos seguintes documentos:

	Desconheço totalmente	Já li, mas não me recordo	Já li e tenho alguma ideia do conteúdo	Conheço	Conheço muito bem
Contrato de Autonomia					
Projecto Educativo					
Projecto Curricular					
Regulamento Interno					

Por favor, indique a sua opinião acerca das seguintes afirmações relativas às questões da

autonomia (marque apenas um X em cada linha).

III- Mudanças significativas	Concordo em absoluto	Concordo bastante	Discordo	Discordo em absoluto	Não tenho opinião
1.Com a aplicação do contrato de autonomia existiram mudanças significativas no Agrupamento.					
2. Com a aplicação do contrato de autonomia houve melhorias significativas neste Agrupamento.					
3. Considero que existe um acompanhamento mais individualizado dos alunos desde a aplicação do contrato de autonomia.					
4. A aplicação do contrato de autonomia cria melhores condições para o sucesso dos alunos.					
5. O contrato de autonomia aproximou o Agrupamento e a comunidade.					
6. Tudo continua na mesma após um ano da celebração de um contrato de autonomia.					
7. O Agrupamento piorou com a autonomia que lhe foi concedida.					
8. O contrato de autonomia é apenas mais um documento formal sem influência nas práticas lectivas.					
9. O contrato de autonomia veio facilitar a avaliação do trabalho realizado no agrupamento.					
10. A autonomia concedida ao Agrupamento permite encontrar novas estratégias que diminuam as taxas de insucesso, em algumas disciplinas.					
11. A autonomia concedida à escola permitiu encontrar novas estratégias de aproximação dos encarregados de educação à mesma.					

IV- Administração e Gestão financeira	Concordo em absoluto	Concordo bastante	Discordo	Discordo em absoluto	Não tenho opinião
1-A autonomia concedida ao Agrupamento é evidente ao nível da organização do calendário escolar.					
2- A autonomia concedida ao Agrupamento é evidente na					

organização e gestão da carga horária dos alunos.					
3- A autonomia concedida ao Agrupamento é evidente na contratação de professores.					
4- A autonomia concedida ao Agrupamento é evidente na criação de professores tutores.					
5- A autonomia concedida ao Agrupamento é evidente pela existência de oficinas especializadas, que oferecem condições para apoiar alunos com mais dificuldades.					
6.A autonomia que foi concedida ao Agrupamento proporcionou a melhoria dos recursos financeiros da mesma.					
7. A autonomia que foi concedida ao Agrupamento permitiu uma melhoria dos recursos materiais.					
8. O contrato de autonomia veio permitir melhorias significativas nas infra-estruturas do Agrupamento.					

V- Motivação	Concordo em absoluto	Concordo bastante	Discordo	Discordo em absoluto	Não tenho opinião
1. A minha participação ao nível da elaboração do Projecto Educativo foi relevante.					
2. A delegação/atribuição de poderes ao Agrupamento é uma oportunidade que não me entusiasma.					
3. Considero o meu trabalho mais valorizado, pelo facto de existir um contrato de autonomia.					
4. A minha participação ao nível da elaboração do Contrato de autonomia foi relevante.					
5. Sinto-me mais motivado a trabalhar num Agrupamento com contrato de autonomia.					

VI- Participação	Concordo em absoluto	Concordo bastante	Discordo	Discordo em absoluto	Não tenho opinião
1. Desejaria ter uma participação mais activa na definição das políticas deste Agrupamento.					
2. Neste Agrupamento não é tida em consideração a necessidade de autonomia dos seus profissionais.					
3. Prefiro executar as decisões tomadas pela administração central/regional do que as tomadas pelo Agrupamento.					
4. Considero que o contrato de autonomia contribuiu para a democratização interna do Agrupamento.					

VII - Facultativo: Se desejar, exprima o que pensa em relação à celebração do Contrato de autonomia deste Agrupamento.

Chegou ao Fim!!!

Obrigada pela colaboração.

ANEXO 2 - Tabela 4 - Mudanças significativas

Questões	Concordo em Absoluto		Concordo Bastante		Discordo		Discordo em Absoluto		Não tenho opinião		Não respondeu nulo	
	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%
1	2	4	35	70	8	16	0	0	5	10	0	0
2	2	4	36	72	4	8	0	0	7	14	1	2
3	5	10	29	58	10	20	1	2	5	10	0	0
4	8	16	32	64	4	8	1	2	5	10	0	0
5	6	12	27	54	7	14	2	4	7	14	1	2
6	1	2	2	4	30	60	10	20	5	10	2	4
7	0	0	2	4	23	46	19	38	3	6	3	6
8	1	2	3	6	26	52	17	34	2	4	1	2
9	3	6	26	52	8	16	1	2	11	22	1	2
10	11	22	27	54	3	6	2	4	5	10	2	4
11	4	8	25	50	9	18	1	2	7	14	4	8

Legenda da tabela – Questões:

- 1 - Com a aplicação do contrato de autonomia existiram mudanças significativas no Agrupamento.
- 2 - Com a aplicação do contrato de autonomia houve melhorias significativas neste Agrupamento.
- 3 - Considero que existe um acompanhamento mais individualizado dos alunos desde a aplicação do contrato de autonomia.
- 4 - A aplicação do contrato de autonomia cria melhores condições para o sucesso dos alunos.
- 5 - O contrato de autonomia aproximou o Agrupamento e a Comunidade.
- 6 - Tudo continua na mesma após um ano da celebração de um contrato de autonomia.
- 7 - O Agrupamento piorou com a autonomia que lhe foi concedida.
- 8 - O contrato de autonomia é apenas mais um documento formal sem influência nas práticas lectivas
- 9 - O contrato de autonomia veio facilitar a avaliação do trabalho realizado no Agrupamento.
- 10 - A autonomia concedida ao Agrupamento permite encontrar novas estratégias de aproximação dos Encarregados de Educação ao mesmo

11 - A autonomia concedida ao Agrupamento permite encontrar novas estratégias que diminuam as taxas de insucesso, em algumas disciplinas

ANEXO 3 -Tabela 5 - Administração e Gestão Financeira

Questões	Concordo em Absoluto		Concordo Bastante		Discordo		Discordo em Absoluto		Não tenho opinião		Não respondeu nulo	
	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%
1	9	18	33	66	3	6	1	2	3	6	1	2
2	4	8	31	62	6	12	1	2	7	14	1	2
3	4	8	23	46	11	22	1	2	10	20	1	2
4	7	14	24	48	4	8	0	0	12	24	3	6
5	5	10	23	46	8	16	1	2	11	22	2	4
6	0	0	8	16	8	16	2	4	30	60	2	4
7	2	4	17	34	9	18	2	4	18	36	2	4
8	1	2	17	34	7	14	2	4	21	42	2	4

Legenda da tabela – Questões:

1 - A autonomia concedida ao Agrupamento é evidente ao nível da organização do calendário escolar.

2 - A autonomia concedida ao Agrupamento é evidente na organização e gestão da carga horária dos alunos.

3 - A autonomia concedida ao Agrupamento é evidente na contratação de professores.

4 - A autonomia concedida ao Agrupamento é evidente na criação de professores tutores.

5 - A autonomia concedida ao Agrupamento é evidente pela existência de oficinas especializadas, que oferecem condições para apoiar alunos com mais dificuldades.

6 - A autonomia que foi concedida ao Agrupamento proporcionou a melhoria dos recursos financeiros do mesmo

7 - A autonomia que foi concedida ao Agrupamento permitiu uma melhoria dos recursos materiais.

8 - O contrato de autonomia veio permitir melhorias significativas nas infra-estruturas do Agrupamento.

ANEXO 4 -Tabela 6 - Motivação

Questões	Concordo em Absoluto		Concordo Bastante		Discordo		Discordo em Absoluto		Não tenho opinião		Não respondeu nulo	
	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%
1	3	6	19	38	13	26	1	2	12	24	2	4
2	1	2	9	18	26	52	8	16	4	8	2	4
3	7	14	22	44	11	22	3	6	6	12	1	2
4	1	2	4	8	25	50	4	8	15	30	1	2
5	5	10	18	36	13	26	4	8	10	20	0	0

Legenda da tabela – Questões:

1 - A minha participação ao nível da elaboração do Projecto Educativo de Escola foi relevante.

2 - A delegação/atribuição de poderes ao Agrupamento é uma oportunidade que não me entusiasma.

3 - Considero que o contrato de autonomia contribuiu para a democratização interna do Agrupamento.

4 - A minha participação ao nível da elaboração do contrato de autonomia foi relevante

5 - Sinto-me mais motivado a trabalhar num Agrupamento com contrato de autonomia.

ANEXO 5 - Tabela 7 - Participação

Questões	Concordo em Absoluto		Concordo Bastante		Discordo		Discordo em Absoluto		Não tenho opinião		Não respondeu nulo	
	nº.	%	nº.	%	nº.	%	nº.	%	nº.	%	nº.	%
1	2	4	22	44	15	30	1	2	10	20	0	0
2	2	4	2	4	33	66	8	16	4	8	1	2
3	0	0	1	2	32	64	14	28	3	6	0	0
4	1	2	13	26	20	40	5	10	9	18	2	4

Legenda da tabela – Questões:

- 1 - Desejaria ter uma participação mais activa na definição das políticas deste Agrupamento
- 2 - Neste Agrupamento não é tida em consideração a necessidade de autonomia dos seus profissionais
- 3 - Prefiro executar as decisões tomadas pela administração central/regional do que as tomadas pelo agrupamento.
- 4 - Considero o meu trabalho mais valorizado, pelo facto de existir um contrato de autonomia

ANEXO 6 - Tabela 8- Participação na elaboração de alguns Documentos da Escola.

Documentos	Participei		Não Participei		Não respondeu nulo	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%
CA	8	16	34	68	8	16
PE	16	32	28	56	6	12
PC	16	32	26	52	8	16
RI	19	38	23	46	8	16

ANEXO 6 - Tabela 9 – Conhecimento de alguns Documentos da Escola

Documentos	Desconheço totalmente		Já li, mas não me recordo		Já li e tenho alguma ideia do conteúdo		Conheço		Conheço muito bem		Não respondeu nulo	
	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%	n.º	%
CA	6	12	5	10	10	20	21	42	8	16	0	0
PE	1	2	1	2	7	14	20	40	19	38	2	4
PC	0	0	2	4	6	12	20	42	19	38	3	6
RI	1	2	2	4	6	12	23	46	18	36	0	0